



# “Een visie voor de politie in 2025”

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. De uitgangspunten</b>	<b>7</b>
2.1 De politie en haar 'rol'	7
2.2 De politie 'in balans'	9
2.3 De politie 'geïntegreerd'	10
2.4 De politie 'gemeenschapsgericht'	10
<b>3. Methodologie</b>	<b>11</b>
3.1 De werkmethode	11
3.2 De methodologische principes	11
3.3 De scenario's	12
3.4 De thema's	14
<b>4. De Belgische politie vandaag</b>	<b>15</b>
4.1 Algemeen	15
4.2 De opdrachten of taken van politie	17
4.3 Beleid	20
4.4 Nieuwe technologieën	23
4.5 Informatiehuishouding	24
4.6 Internationale politiesamenwerking	27
4.7 Verantwoording en controle	28
4.8 Besluit	29
<b>5. De Belgische politie in 2025</b>	<b>31</b>
5.1 De uitdagingen van de toekomst	32
5.2 De politie een 'huis van vertrouwen'	38
5.3 Een innovatief beleid voor de politie	41
5.4 Duurzame technologie voor de politie	44
5.5 De politie een speler op de informatiemarkt	46
5.6 De politie een internationaal gewaardeerde partner	49
5.7 Een cultuur van verantwoording voor de politie	51
5.8 De politie een moderne werkgever	54
5.9 Besluit	57
<b>Bijlage 1 - De methodologie</b>	<b>60</b>
1. De werkmethode	60
2. De methodologische principes	61
3. De 4 scenario's	63
4. De 6 thema's	65
<b>Bijlage 2 - De vier scenario's voor politie</b>	<b>67</b>
1. De bureaucratische politie: institutie- en regelgericht	67
2. De netwerkende politie: participatief en groepsgericht	73
3. De marktgedreven politie: competitief en individugericht	79
4. De relativerende politie: regelgericht en fatalistisch	86
<b>Bijlage 3 – Lijst van bijkomende personen die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de visie</b>	<b>92</b>

# Een politie in verbinding

## ‘een visie voor de politie in 2025’

Mandaathouder-voorzitter: Willy Bruggeman

Stuurgroep: Dirk Allaerts, Alain Barbier, Willy Bruggeman, Mark Crispel, Lodewijk De Witte, Marleen Easton, André Lemaître, Kim Loyens, Jeroen Maesschalck, Ann Massei, Thierry Maurer, Paul Ponsaers, Marcel Simonis, Marc Van Den Broeck, Dominique Van Ryckeghem, Hans Wanderstein.

Eindredactie en coördinatie: Dominique Van Ryckeghem

## ■ Managementsamenvatting

Deze toekomstvisie is het product van een stuurgroep aangeduid door de Minister. De opdracht bestond erin één van de aanbevelingen van het 'Evaluatierapport 10 jaar politiehervorming' over een lange termijn visie voor de politie concreet vorm te geven. De stuurgroep ontwikkelde deze visie aan de hand van een methodologie voor scenario-ontwikkeling. Vier mogelijke strategische scenario's werden afgetast en de stuurgroep opteerde finaal voor een meer netwerkende politie maar op diverse punten gecorrigeerd met elementen uit de andere scenario's. Deze keuze werd gemaakt in het licht van de uitdagingen die zich aanbieden maar ook binnen de grenzen van wat de stuurgroep niet wilde veranderd zien: de geïntegreerde structuur op twee niveaus, de gemeenschapsgerichte politiezorg als werkingsfilosofie en de drie rollen van de politie in de samenleving (handhaver, dienstverlener en de politie als beroepsgroep).

In 2025 heeft de 'glocalisation' van de samenleving zich verder doorgezet. Op het gebied van veiligheid worden de fenomenen internationaler en hebben ook de oplossingen dikwijls een internationale basis. Maar de gevolgen of de effecten zijn voelbaar tot op het lokale niveau, vandaar het groeiend belang van lokale overheden voor het organiseren van het concrete 'samen leven'. Zij zijn de eersten die geconfronteerd worden met een diversiteit aan (kritische) burgers die een dienstverlening en politiezorg op maat verwachten. Dit gebeurt in een omgeving waarin alsmaar meer spelers met elkaar in concurrentie gaan op het veiligheidsterrein. Reken daarbij de invloed van technologisering en 'virtualisering' en het wordt duidelijk dat ook de politie voor heel wat uitdagingen komt te staan.

In deze context is het beleid meer dan ooit de uiting van een lange termijnvisie over veiligheids- en politiezorg en het product van een breed overleg. Het beleid is bijgevolg innovatief en kiest resoluut voor een internationale oriëntatie. Het brede overleg refereert zowel aan verschillende bestuursniveaus als beleidsdomeinen.

De politieorganisatie die het beleid uitvoert, ziet zich alvast geconfronteerd met een snel veranderende omgeving en heeft daarom baat bij algemeen regulerende en essentiële

kaders en minder bij heel gedetailleerde regelgeving. Ze gaat maximaal uit van haar generalistische taakstelling en stelt zich vanuit dat oogpunt flexibel op. Ze leert schakelen tussen de verschillende niveaus van beleid en/of bestuur. In de lokale politiediensten vloeien de functionaliteiten in elkaar over en zijn ze maximaal afgesteld op de doelstellingen. De federale politie maakt komaf met het onderscheid tussen gerechtelijke en bestuurlijke politie in haar organisatiestructuur. De politie participeert als vanzelfsprekend in diverse fora en netwerken.

Op technologisch vlak integreren de politiediensten enkel nog die technologie die in overeenstemming is met de algemeen regulerende kaders maar zonder dat ze telkens in een specifieke wetgeving wordt gegoten. Het alternatief is een divers en evenwichtig samengesteld overlegorgaan dat beslist over de opportuniteit van bepaalde technologische toepassingen. Dergelijk orgaan kan zich laten bijstaan door een sterk gespecialiseerde 'research and development'-cel die zich op zijn beurt richt op de operationaliteit of de bruikbaarheid van deze oplossingen.

In 2025 neemt de politie een informatiepositie in die niet meer gebaseerd is op het 'informatie is macht'-adagio maar op de bijdrage aan een 'collaborative intelligence' met het oog op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Hiervoor heeft de politie gekozen voor een informatieconcept dat vooral horizontaal en netwerkend is ingericht zodat informatie kan circuleren en gedeeld worden, uiteraard met respect voor privacy. Informatie wordt bij de mensen op het terrein gehaald maar ook naar hen toe gebracht.

Evaluatie en verantwoording maken deel uit van de bedrijfscultuur en hebben een zowel individuele als collectieve insteek. Externe controle is een aanvulling op de interne verantwoordingssystemen. Het toezicht op de politiediensten is een echt democratisch toezicht waaraan verschillende geledingen van de maatschappij hun bijdrage leveren.

Het 'human resources management' bereidt zich voor op een fundamentele transitie waarbij psychologische, sociologische, ecologische en strategische invalshoeken met elkaar verweven worden. Autonomie en zelfsturing, zelfsturende teams, leeftijdsbewust handelen, competentie- en talentmanagement, platte structuren en flexibele designs, ruimte voor structuurzoekers en creatievelingen en duurzame systemen zijn de 'buzz

words' in een toekomstig HR-beleid. Dit beleid schenkt ook grote aandacht aan integriteit en ethisch leiderschap.

Via deze toekomstvisie met als horizon 2025, willen we maatschappelijke actoren uit alle hoeken en van alle gezindten uitnodigen tot een verder debat over de toekomst van de politie in België. Daarnaast hopen we dat vooral de beleidsverantwoordelijken zich over de visie zullen uitspreken dan wel ze aanwenden om tot concrete besluitvorming te komen.

# 1. Inleiding

10 jaar na de grote politiehervorming evalueerde de federale politieraad de werking van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus<sup>1</sup>. Na bespreking van het rapport in de Kamer werden er door de ministers 11 prioriteiten naar voor geschoven. Eén van die prioriteiten betrof het uitwerken van een visie voor de politie op lange termijn. De toenmalige Minister De Padt stelde hiervoor een werkgroep in plaats die werd bevestigd door zijn opvolgers, respectievelijk Annemie Turtelboom en Joëlle Milquet.

De groep - die pas goed uit de startblokken kwam vanaf 2011- benadrukt in de eerste plaats dat haar opdracht een visie 'voor de politie' betreft en niet 'van de politie'. Met politie wordt de (publieke) politie of de politieorganisatie bedoeld en niet de bredere politiefunctie. Een visie voor en niet van de politie impliceert bovendien dat mensen van binnen de organisatie niet alleen zo'n visie kunnen bepalen. Om die reden installeerde de groep zich als een stuurgroep met vertegenwoordigers van de academische, politieke en politiewereld maar ieder ter persoonlijke titel. Tijdens haar werkzaamheden pleegde zij overleg met bijkomende belanghebbenden in de materie en dit aan de hand van thematische werkgroepen.

De stuurgroep heeft gekozen voor een methodologie van scenario-ontwikkeling. Het begrip 'scenario's' staat hier voor 'beelden van de toekomst ten behoeve van strategieontwikkeling'. De relevantie van de methodologie ligt in het feit dat, door meerdere scenario's naast elkaar te zetten, wordt voorkomen dat men één optie kiest als gewenste of meest waarschijnlijke toekomst en men zich daar vervolgens op concentreert. Met behulp van scenario's kan men mogelijke toekomsten doorleven en onzekerheden bespreekbaar maken. Er ontstaat een verbeterd inzicht in de mogelijke gevolgen van beslissingen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Bruggeman, 2010.

<sup>2</sup> Osse, 2002.

Scenariodenken is een instrument dat in het bedrijfsleven langzaamaan terrein begint te winnen. Shell en KPN zijn koplopers maar anderen volgen. Ook bij overheidsorganisaties wordt geregeld gebruikgemaakt van scenario's, bijvoorbeeld bij het plannen van infrastructurele projecten of bij het verkennen van grootschalige energieprojecten. Het Vlaamse agentschap Natuur en Bos werd in dit kader gelauwerd tijdens de kwaliteitsconferentie van 2009 voor de Belgische overheidsdiensten voor haar project 'Natuur exploratie 2030'. Zij ontving de prijs voor innovatie omwille van de gedurfde en consequente toepassing van de scenariomethodiek.

De scenario's of toekomstbeelden hebben in deze oefening betrekking op de politieorganisatie als dusdanig. Zij worden bekeken tegen een aantal uitgangspunten die we constant houden. In het bijzonder gaat het om de rol van de politie in de samenleving, de geïntegreerde werking en de gemeenschapsgerichte filosofie<sup>3</sup>.

De uitkomst betreft een aantal keuzes die door de werkgroep naar voor worden geschoven. Zij worden geïnterpreteerd in het licht van maatschappelijke trends die we 'driving forces' hebben genoemd, gedefinieerd als 'forces of change outside the organisation that will shape the future'<sup>4</sup>. Ruw gesteld betekent dit dat de voorgestelde keuzes hetzij de wind in de zeilen krijgen door de maatschappelijke ontwikkelingen of 'driving forces' die zich aandienen dan wel erdoor onder druk komen te staan.

In wat volgt, gaan we eerst in op de uitgangspunten en het algemene kader voor de scenario's. Vervolgens bespreken we de methodologie en de opties die de stuurgroep in dit verband heeft genomen. We beschrijven de Belgische politie vandaag vanuit de scenario's en aan de hand van een aantal thema's. Dezelfde oefening doen we voor de Belgische politie in 2025 maar rekening houdend met de 'driving forces'.

---

<sup>3</sup> Zoals beschreven in de Omzendbrief cp1 betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (27 mei 2003).

<sup>4</sup> Searce & Fulton, 2004, p. 27.



## 2. De uitgangspunten

De toekomst is onzeker en we weten vandaag niet hoe ze zich zal ontfouwen. De Westerse wereld ziet zich geconfronteerd met een financieel-economische crisis die politiek onder meer vertaald wordt in een beleid van bezuinigingen en besparingen. De kost van de veiligheid en in het bijzonder het debat over de taken en de interne organisatie van politie is terug aan de orde van de dag. Het is, in het kader van deze oefening, onbegonnen werk om de ganse werking van politie op losse schroeven te zetten, alle mogelijke toekomstscenario's te inventariseren en deze tot op het niveau van de effecten door te denken. Om die reden is ervoor gekozen om, naast de variabele toekomstbeelden waarmee we willen werken, ook met een aantal constanten rekening te houden.

### 2.1 De politie en haar 'rol'

Een eerste constante betreft de verschillende rollen die een politiedienst heeft in de samenleving<sup>5</sup> en die bovendien herkenbaar is in een Belgische context. De politie is zowel een instrument van de overheid, een publieke dienstverlener als een professioneel korps.

De politie *als instrument van de overheid* of van de overheden, verwijst naar de institutionele visie op politie tot bescherming en regeling van de publieke orde. Orde staat voor de trilogie rust, veiligheid en gezondheid. De politie waakt erover dat de orde zo min mogelijk verstoord wordt door onlusten of het gebruik van dwang, gevaar of ziekten<sup>6</sup>. Echter, de politie heeft evenzeer een rol in de positieve invulling van deze orde: zij moet de uitoefening van de individuele rechten toelaten alsook bijdragen tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> We baseren ons voor deze driedeling op Monjardet, 1996.

<sup>6</sup> Memorie van Toelichting Wet op de Politieambt.

<sup>7</sup> Wet op de Politieambt (WPA) art 1; Memorie van Toelichting WPA.

De politie vervult haar opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheden van de overheid. De opdrachten zelf komen hetzij rechtstreeks van de overheden<sup>8</sup> hetzij in de vorm van eigen initiatieven die krachtens de wet worden genomen<sup>9</sup>. Ook in het laatste geval ressorteert de politie onder de bevoegde overheden. In alle omstandigheden handelt de politie met respect voor de mensenrechten en draagt zij bij tot het bewaken, bevorderen en waarborgen ervan.

De tweede invalshoek betreft de politie als publieke dienstverlener. De finaliteit van de politie is extern gericht. Zij is een dienstverlenende organisatie en heeft een belangrijke signaal- en verwijfsfunctie. Haar bestaansreden beperkt zich dus zeker niet tot het reactieve en repressieve luik (cf. haar monopolie op geweld). Zij moet ook proactief en preventief te werk te gaan.

Net deze invalshoek maakt de politie tot veel meer dan een vertegenwoordiger van een (abstracte) overheid. Zij is aanwezig tot in de diepste haarvaten van de maatschappij. **Burgers** doen een beroep op politiemensen voor de bemiddeling bij of oplossing van allerlei samenlevingsproblemen. Dienstverlening gaat daarom sterk gepaard met een probleemoplossend vermogen en talent voor onderhandelen. De dienstverlening door politie blijft ook maar geloofwaardig wanneer haar leden herkenbaar en dienstbaar zijn alsook een integer gedrag vertonen.

De dienstverlening veronderstelt eveneens een interactie met andere maatschappelijke actoren die tussenkomen in veiligheid en leefbaarheid. Dit kunnen actoren zijn die vanuit hun domein of bevoegdheid werken rond preventie (bijvoorbeeld jeugdwerking) en nazorg dan wel actoren die een echte toezichthoudende rol hebben zoals bijvoorbeeld de stadswachten, private veiligheidsdiensten e.a. Doorgaans ligt de eigenheid van de politie in haar permanente beschikbaarheid als organisatie en het feit dat zij werkzaam is in de ganse cyclus van preventie gaande over repressie tot nazorg.

De derde invalshoek is de politie als professioneel korps of specifieke beroepsgroep. Dit betekent dat de leden van het korps verbonden zijn door onder meer een

---

<sup>8</sup> Wet op de Politieambt art 3.

<sup>9</sup> Wet op de Politieambt art 6.

gemeenschappelijk statuut, eenzelfde opleiding, gelijklopende waarden en normen, een specifieke beroepseer en deontologie. Deze invalshoek veronderstelt ook dat er belangen zijn eigen aan de beroepsgroep. De geïntegreerde politie is een organisatie met een sterke vakbondswerking die opkomt voor de belangen van de medewerkers. De vakorganisaties zijn bovendien sterke spelers in de politieke agendasetting met betrekking tot politie, via onder meer de onderhandelingscomités of het hoger overlegcomité.

## *2.2 De politie 'in balans'*

De tweede constante voor politie situeert zich in de evenwichtige balans tussen deze drie invalshoeken. Bijvoorbeeld behoeft het weinig uitleg dat de handhavende en beschermende rol van politie niet altijd en door iedereen zal worden gepercipieerd in termen van dienstverlening. Een ander voorbeeld betreft de eisen van belangenorganisaties. Vakorganisaties kunnen ijveren voor maatregelen, bijvoorbeeld inzake de individuele bescherming en uitrusting van de operationele leden, die niet altijd stroken met het dienstbare beeld van politie.

Omgekeerd zal de nadruk op de dienstverlenende rol en een goede invulling ervan een impact hebben op de wijze waarop politiemensen beschermen en handhaven. De ervaring met bemiddeling en probleemoplossing kan bijvoorbeeld leiden tot een meer humane aanpak op het moment dat moet gehandhaafd worden.

Om die redenen is een gezond evenwicht tussen de drie invalshoeken belangrijk: politiemensen moeten handhaven en beschermen, zij moeten dienstbaar zijn en zij moeten als beroepsgroep een luisterend oor vinden. Het geïntegreerde model (de volgende constante) met het accent op lokale verankering en besluitvorming vormt hiervoor al een belangrijke voorwaarde.

### *2.3 De politie 'geïntegreerd'*

De derde constante is het model voor politiezorg waarvoor in België is gekozen en die de gelijkwaardige politiezorg aan elke burger moet garanderen: de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Dit model is uniek en heeft haar relevantie de afgelopen jaren bewezen.

De politie werkt binnen een globaal (integraal en geïntegreerd) veiligheidsprogramma dat vorm krijgt via een beleids- of kadernota. Binnen dit raamwerk bereidt zij om de vier jaar haar nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen voor.

Idealiter 'bevruchten' deze plannen elkaar: lokale problemen die in vele gebieden of op vele plaatsen voorkomen (bij voorbeeld huiselijk geweld) kunnen een nationale prioriteit worden, zelfs al gaat het niet om een fenomeen met een supralokaal karakter. Omgekeerd kunnen nationale prioriteiten (bijvoorbeeld rondtrekkende dadergroepen) ook hun plaats krijgen in zonale veiligheidsplannen.

### *2.4 De politie 'gemeenschapsgericht'*

De huidige keuze voor een gemeenschapsgerichte politiezorg is de keuze waartoe parlement en regering zich verbonden hebben bij de totstandkoming van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Het blijft ook de filosofie en aanpak die tot op vandaag het nauwst aansluit bij de vernoemde constanten. De filosofie zoals ze in België wordt gehanteerd staat immers voor een externe oriëntatie, partnerschap en probleem-oplossend werken, alsook verantwoording en 'empowerment'<sup>10</sup>. Internationale vergelijking leert dat de filosofie steeds de elementen van samenwerking met de bevolking, verantwoording en proactiviteit in zich draagt. Recente modellen onder de vorm van 'reassurance policing' of 'restorative policing' zijn niet zelden varianten van dezelfde filosofie waarbij bepaalde aspecten verder worden uitgewerkt of op een specifieke problematiek worden toegepast.

---

<sup>10</sup> Zie de omzendbrief CP1 betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

De elementen die de gemeenschapsgerichte politiezorg in België recent zijn komen vervoegen - de optimale bedrijfsvoering en de informatiegestuurde politiezorg - zijn van een andere dan filosofische orde. Bedrijfsvoering en informatieverricht werken kan men binnen verschillende filosofieën hanteren. De keuze voor de gemeenschapsgerichte politiezorg betekent bijgevolg dat deze begrippen in hun uitwerking zullen gekleurd worden met de uitgangspunten en principes eigen aan de filosofie.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk bespreken we heel kort de werkmethode, de methodologische principes bij scenario-ontwikkeling, de gehanteerde scenario's en de thema's op basis waarvan de politie vandaag en morgen besproken wordt. Meer informatie over al deze punten bevindt zich in bijlage 1.

#### *3.1 De werkmethode*

In de keuze voor een methode werd rekening gehouden met het draagvlak voor een te ontwikkelen toekomstvisie en de haalbaarheid van de oefening om tot een eindresultaat te komen. De methode omvatte de installatie van een stuurgroep, thematische werkgroepen en klankborden<sup>11</sup> en de hiermee verband houdende verdeling van activiteiten en beslissingsniveaus.

#### *3.2 De methodologische principes*

De stuurgroep heeft geopteerd voor de ontwikkeling van scenario's voor 2025, voorbij de horizon van de strategische planningscyclus maar voldoende dichtbij om 'science fiction' te vermijden.

---

<sup>11</sup> Bijlage 3 omvat een lijst van alle mensen die hebben deelgenomen aan de vermelde fora.

Ten tweede werd gekozen om te focussen op politiebeleid in brede zin zoals dat gevoerd wordt door de politieoverheden op verschillende bestuursniveaus. Wetgeving rond politie en veiligheid beschouwen we bijvoorbeeld niet als een externe omgevingsfactor maar als een aspect van de strategische scenario's, iets dat kan veranderd worden.

De stuurgroep heeft ten derde gekozen voor de ontwikkeling van *strategische* scenario's<sup>12</sup>. Dit is een meer experimenteel type van scenario-ontwikkeling. De meer gangbare methode voor scenario-ontwikkeling betreft de keuze voor scenario's uitgaande van (externe) omgevingsvariabelen en dus de toekomstige evolutie van de maatschappij. Dat is niet het geval voor strategische scenario's. Die gaan over wat het politiebeleid zelf kan doen. In onze oefening worden omgevingsfactoren dus niet gevat in scenario's, maar worden ze integendeel beschouwd als (geclusterde) 'driving forces'. Voor de keuzes die zich stellen over de politie in 2025 bekijken we de verschillende scenario's tegen de achtergrond van die 'driving forces'.

### *3.3 De scenario's*

Voor de ontwikkeling van de strategische scenario's hebben we gewerkt met een 'assenkruis' dat is ontleend aan de 'cultural theory' van Mary Douglas<sup>13</sup>. De dimensies of basiskeuzen die zij hanteert en die in heel wat domeinen van de sociale wetenschappen worden gebruikt, zijn relevant voor het werkveld van de politie. De dimensies betreffen namelijk de sociale inbedding enerzijds en de inperking door regels anderzijds, respectievelijk gekend als 'group' en 'grid'.

'Group' verwijst naar de mate waarin een individu is opgenomen in een duidelijke sociale eenheid. Hoe sterker de sociale inbedding, hoe meer individuele keuzes beperkt worden door de groep. 'Grid' verwijst naar de mate waarin het leven van een individu begrensd is door voorschriften die hem extern worden opgelegd. Hoe sterker die voorschriften, hoe beperkter de vrijheid van het individu.

---

<sup>12</sup> Börjeson et al. 2006, p. 728.

<sup>13</sup> Douglas, 1970.

‘Group’ en ‘grid’ samen vormen vier types van sociale interactie: hiërarchisch (hoog op beide dimensies), egalitaristisch (hoog op inbedding, laag op regels), individualistisch (laag op beide dimensies) en fatalistisch (laag op inbedding, hoog op regels).

Vertaald naar politie krijgen we respectievelijk

1. een politie als sterke groep met een grote aandacht voor regels -een combinatie die dikwijls gepaard gaat met een sterke hiërarchie en veralgemeende acceptatie van de regels waardoor er een sterk risico is op een relatief gesloten gemeenschap- en die we benoemen als ‘een bureaucratische politie’;
2. een politie als sterke groep maar met minder aandacht voor regels -een combinatie die makkelijker interactie met andere groepen toelaat<sup>14</sup>- en die we ‘een netwerkende politie’ noemen;
3. een politie als zwakke groep of met weinig interne cohesie en minder aandacht voor interne regels –die gepaard gaat met een sterk individualistische inslag- en die we kunnen omschrijven als ‘een marktgedreven politie’;
4. een politie als groep met weinig interne cohesie maar met een grote aandacht voor interne regels –maar waarbij de groep dikwijls te zwak is om de regels ook te evalueren en te actualiseren- en die we benoemen als een ‘een relativerende en fatalistische politie’.

De scenario’s herbergen uitgesproken strategische keuzes die volledig worden doorgedacht. De bedoeling is uiteraard niet dat de beleidsmakers voor één van de scenario’s kiezen; daarvoor hebben ze een te extreem karakter. Het belang van de oefening ligt elders. Via de scenario-oefening krijgen de beleidsmakers belangrijke informatie aangereikt met betrekking tot de voor- en nadelen en vooral de impact van bepaalde keuzen. Dit laat hen toe om, dankzij de analyses en ook rekening houdend met de (externe) omgeving, te kiezen voor een specifieke robuuste combinatie van scenario’s.

---

<sup>14</sup> Voor dit scenario zijn in principe 2 interpretaties of gevolgen mogelijk: een sterke groep die terugplooit op zichzelf dan wel een sterke groep die net makkelijk met andere groepen interageert. In deze tekst werd specifiek gekozen voor de laatste interpretatie.

### 3.4 De thema's

De stuurgroep heeft ervoor gekozen te werken rond 6 thema's, cruciaal voor de politiewerking. Deze thema's omvatten de opdrachten of taken van politie, beleid, nieuwe technologieën, informatiehuishouding, internationale politiesamenwerking en controle en verantwoording<sup>15</sup>.

In bijlage 2 worden alle thema's uitgewerkt binnen elk van de 4 mogelijke scenario's. Hierdoor krijgen zij telkens een andere invulling. Net deze oefening concretiseert des te meer de gevolgen van een strategische keuze.

De bijlage 2 omvat de beschrijving van elk scenario met daarin de implicaties voor elk thema. Het scenario wordt vervolgens geëvalueerd op basis van de uitgangspunten of constanten waarvoor de stuurgroep gekozen heeft (de drieledige rol van politie en de onderlinge balans, de geïntegreerde werking, de gemeenschapsgerichte politiezorg). De sterke punten en de risico's van het scenario worden vanuit dit perspectief opgelijst (de uitgebreide netwerking in het tweede scenario is bijvoorbeeld een sterk punt gezien vanuit de geïntegreerde werking of de gemeenschapsgerichte politiezorg). Per scenario wordt ook nagegaan in welke mate het aansluit bij de externe omgevingsvariabelen die de toekomst vorm geven: in welke mate vormen die variabelen een opportuniteit voor de haalbaarheid ervan (het feit dat het marktdenken in steeds meer samenlevingssferen aanwezig is, is bijvoorbeeld een opportuniteit voor een markgedreven politie) of zijn ze er net bedreigend voor.

---

<sup>15</sup> Sommige mensen, intern en extern de politie, werden rechtstreeks gecontacteerd voor hun expertise in een bepaald thema. Daarnaast werd een oproep gelanceerd intern de politie in juni 2011 (Infodoc 175, p. 14). Geïnteresseerden hebben zich vervolgens aangemeld met specificatie van het thema of de thema's waaraan zij wensten mee te werken.



## 4. De Belgische politie vandaag

In dit hoofdstuk beschrijven we waar de Belgische politie zich vandaag situeert ten opzichte van de verschillende scenario's. Deze beschrijving is de weergave van veel discussie en overleg in de verschillende fora van dit project (stuurgroep, themagroepen, klankborden) en met actoren uit diverse geledingen van de maatschappij (academici, experts, medewerkers van politie, politici). Ze blijft natuurlijk gebaseerd op de ervaringen en interpretaties van mensen en is bijgevolg subjectief.

De beschrijving is niet exhaustief. Ze beperkt zich voornamelijk tot de invulling van de thema's die door de stuurgroep cruciaal zijn bevonden voor de politiewerking.

De beschrijving van de Belgische politie vandaag is een ijkpunt. Ze heeft ook in de discussies de basis gevormd om de toekomst concreter te maken en de keuzes zo duidelijk mogelijk te stellen.

### 4.1 Algemeen

Politieorganisaties zijn nog steeds sterk taak- en regelgericht. Formele structuren, sterk afgebakende bevoegdheden, een strakke hiërarchie en strikte interne procedures klinken herkenbaar in de oren en refereren sterk aan het 'bureaucratische' scenario.

Toch heeft de politiehervorming van een tiental jaar geleden ook de deur opengezet voor elementen die meer aanleunen bij de netwerkende politie. Er is een duidelijke toename van samenwerkingsverbanden en van formele en informele overlegstructuren zowel binnen maar ook buiten de politie. Daarnaast hebben nagenoeg alle politiediensten 'mission statements' ontwikkeld en worden doelstellingen en taken aan deze 'statements' gekoppeld.

In zekere zin kan men stellen dat vooral de lokale politiediensten zich de afgelopen 10 jaar meer en meer verwijderd hebben van het bureaucratische scenario in de zin dat zij inspelen op veranderingen in de omgeving, de lokale veiligheidsproblematiek, de verwachtingen van burgers en overheden en dat ze hun organisaties ook zo goed mogelijk op die veranderingen proberen af te stemmen. Ze zijn met andere woorden flexibeler organisaties geworden.

De federale politie heeft het daar veel moeilijker mee gehad: de druk van buitenaf was minder groot, de nood tot verandering minder dringend en de interne bureaucratische cultuur en procedures hardnekkig. Aan de top werden nochtans veranderingen doorgevoerd en heel wat nieuwe concepten geïntroduceerd. Maar de politiehervorming op zich was niet altijd even voelbaar op het terrein: heel wat diensten bleven gewoon verder werken zoals voorheen en dikwijls onder het mom van 'het gespecialiseerde karakter' van de dienst of de opdrachten. Er waren ook uitzonderingen maar die hingen af van specifieke figuren en omstandigheden. Dit alles heeft geleid tot relativerende en pragmatische houdingen aan de basis maar ook tot cynisme en wantrouwen. De federale politie is met andere woorden aan blijven klampen bij het bureaucratische scenario gecombineerd met elementen uit het relativerende scenario. De organisatie is tot nog toe niet flexibeler geworden maar ze participeert wel in de evolutie –zeker voor wat de laatste jaren betreft- naar meer netwerking en samenwerking.

Ook de marktgedreven politie is geen 'exotisch' gegeven meer, niet in de zin dat de overheid een meer beperkte rol is gaan opnemen, wel in de vraag naar een meer efficiënte en zuinige politie met als gevolg een grotere nadruk op prestatie-indicatoren en resultaten. Daarnaast kan niet ontkend worden dat er binnen de lokale politie tot op bepaalde hoogte een zekere 'Einzelgänger'-cultuur bestaat: zij proberen de eigen boontjes te doppen. Wanneer zij bovendien vinden dat de steun vanuit de federale politie ontoereikend is, gaan sommigen ook zelf verder specialiseren bijvoorbeeld in taken of middelen die niet altijd (wettelijk of reglementair) voorzien zijn. Of ze sluiten allianties met andere groepen en partners. In die zin zullen ze zich op de 'markt' en ten opzichte van andere actoren in het veiligheidsdomein profileren via een competitief gedrag of een concurrentiële opstelling. Aan de burger willen ze tonen dat ze de beste politiezorg (op maat) in huis hebben.

Een ander element dat in het scenario van de marktgedreven politie aan betekenis wint –en dat geldt voor alle politiediensten– is het premiestelsel en de individuele ‘graaicultuur’ die hiermee gepaard zou gaan.

#### *4.2 De opdrachten of taken van politie*

Zowel uit de literatuur, vergelijkend onderzoek als uit politionele ervaringen blijkt, in algemene zin, dat de vraag naar politiezorg steeds het aanbod overstijgt. Dit brengt ons automatisch bij de sterkte maar ook bij de opdrachten van politie.

Een goede politiezorg veronderstelt een kritisch minimum aan politiemensen. Veel moeilijker is de vraag waar het maximum ligt, zeker vanuit het gegeven dat een blijvende investering in politiesterkte niet noodzakelijk leidt tot een plafonnering of stagnerende vraag naar politiezorg. Een betere indicator is de vergelijking met andere politiediensten en in het bijzonder de ratio politieambtenaar per inwoners. Uit dit soort vergelijkingen blijkt dat de politie in België relatief goed bedeed is. Een recent Nederlands onderzoek toont een ratio voor België van 1/261 ten opzichte van 1/297 voor Nederland, 1/379 voor Denemarken en 1/406 voor Nordrhein-Westfalen. Enkel Engeland en Wales komen er sterker uit met 1/222<sup>16</sup>. De vraag die zich vervolgens stelt, betreft de inhoud van het politiewerk of de opdrachten van politie en de mate waarin die vergelijkbaar zijn met andere politiediensten. In die zin is er in België voor gekozen om de taken waarvoor geen politionele bevoegdheid nodig is, ook intern de politie te blijven opnemen maar die maximaal te laten gebeuren door leden van het administratieve en logistieke kader. In andere landen worden dergelijke taken niet zelden uitbesteed aan instanties buiten de politie.

Waar men in ons land een aantal jaar geleden sprak over de opdrachten of taken van politie, is het debat de laatste jaren vergleden naar de kerntaken van politie. Spreken

---

<sup>16</sup> Haagsma et al.2012. Toch moeten we ook voorzichtig zijn bij de interpretatie van de cijfers. Voor alle landen behalve België dateren de cijfers van 2009. Voor België heeft men cijfers van 2005 gebruikt (40.213 FTE). Voor Denemarken heeft men het aantal personen gebruikt. Rekening houdend met deeltijd, valt het aantal FTE's circa 5 % lager uit. In Duitsland worden landelijke taken uitgevoerd door het Bundeskriminalamt (BKA) en de Bundespolizei (BPOL). Met toerekening van deze taken aan de politie in Nordrhein-Westfalen zou de sterkte van de politie daar op bijna 10.000 FTE hoger uitkomen.

over kerntaken geeft op zijn minst de indruk dat de politie twee soorten taken zou hebben: essentiële en bijkomstige. In periodes van financiële schaarste zou de politie dan kunnen terugplooiën op haar essentiële taken. Dit soort redenering impliceert dat je een limitatieve lijst kan maken over wat de kerntaken van politie zijn<sup>17</sup>. Rekening houdend met het feit dat de noties van openbare rust, veiligheid en gezondheid evolueren en dat dit ook in de lijn ligt van het probleemoplossend werken, is het maar de vraag of het opstellen van een dergelijke lijst zinvol is en niet eerder risico's genereert in plaats van oplossingen aanreikt. Een mogelijk risico is bijvoorbeeld dat al wat repressief is tot de essentiële taken gerekend wordt en preventie tot de bijkomstige.

De discussie gaat dus niet over essentiële of bijkomstige taken maar wel over wat opdrachten zijn van politie en welke opdrachten niet noodzakelijk door de politie dienen te gebeuren. Dit soort discussie laat toe om een aantal taken te laten opnemen door andere instanties (organisatoren van evenementen, bewakingsmaatschappijen, diensten als Wegen en Verkeer, ...) indien de samenleving en haar politieke vertegenwoordigers dit wenselijk of nodig achten. Het impliceert ook dat de werkwijzen van politiediensten maar ook andere veiligheidsactoren kunnen evolueren bijvoorbeeld naar aanleiding van vernieuwing in werkmethodes of werkmiddelen. Dergelijke evoluties zullen mee bepalen of de opdrachten door de politie of door anderen dan wel samen worden opgenomen.

Binnen de opdrachten die de politie verricht, kan het beleid er vervolgens nog voor kiezen om bepaalde taken gedurende een bepaalde periode als prioritair te behandelen. Maar dit is eigen aan managementplannen en beleidskeuzes ingegeven door een waaier aan parameters. Het heeft weinig of niets te maken met essentiële en bijkomstige taken.

In België is gekozen voor een geïntegreerde politie op twee niveaus en heeft men de opdrachten over die niveaus verdeeld en benoemd: de lokale politiediensten staan in

---

<sup>17</sup> In Nederland kwamen wetenschappers tot de conclusie dat de 'kerntakenopvatting' –het opstellen van een lijst aan taken die konden geschrapt en doorgeschoven worden- geen antwoord heeft gegeven op de vraag 'wat dan wel de 'kern' van het politiewerk is' (p. 17). De titel van het boek 'De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij' spreekt voor zich. De uitgevers stellen in de inleiding 'Het uitgangspunt (van de kerntakenopvatting) waren de middelen van de politie en de beperkingen en schaarste die zich daarin voordeed. In die zin was het ook een beheersopvatting en geen gezagsopvatting. Dat de politie een maatschappelijke positie had en een extern gerichte bijdrage wilde of moest leveren, paste daarin minder en leek bijna een afgeleid thema.' (p. 17) in Van Stokkom et al., 2010.

voor de basispolitiezorg, de federale politie voor de gespecialiseerde politiezorg en de steun. Ook de managementplannen werden opgedeeld: een kadernota vanuit de overheid, een nationaal veiligheidsplan voor de federale politie en zonale veiligheidsplannen.

De basispolitiezorg is gedefinieerd overeenkomstig 'functionaliteiten'. Men onderscheidde er 6 aan het begin van de politiehervorming: wijkwerking, onthaal, interventie, lokale opsporing en onderzoek, handhaving van de openbare orde en slachtofferbejegening. Nadien is daar verkeer bijgekomen.

De organisatorische invulling van de lokale politiediensten op basis van dezelfde opdrachten, kan sterk verschillen. In heel wat korpsen heeft men geopteerd voor een organisatorische vertaling van de functionaliteiten in diensten, hiermee eigenlijk een zekere verzuiling of eilandcultuur in de hand werkend. In andere korpsen wordt meer gewerkt op basis van polyvalentie en inwisselbaarheid maar is het soms moeilijk om alle functionaliteiten even goed in te vullen. Die verschillende invulling heeft veel te maken met de grootte van het korps maar ook met de filosofie van politiezorg. Indien die filosofie staat voor een goede afstemming van alle functionaliteiten onderling, een vlotte doorstroming van informatie en een sterke samenwerking, zaken waarin men net ook in grote korpsen behoefte aan heeft, dan is een strikte opdeling van functionaliteiten in diensten onvoldoende gebleken. Op diverse plaatsen is er in de loop der jaren ook bijgestuurd.

De opdrachten van de federale politie refereren aan de gespecialiseerde politiezorg en de steun aan de lokale korpsen en overheden. Hierbij is in 2001 niet gekozen voor een definiëring van de 'functionaliteiten' dan wel voor een organisatorische verankering naargelang het 'soort' opdracht. De algemene directie gerechtelijke politie stond (en staat nog) in voor de gespecialiseerde politiezorg in relatie tot opsporing en vervolging. De algemene directie bestuurlijke politie kreeg de bevoegdheid over een reeks eerstelijnsdiensten als de weg-, spoorweg, luchtvaart- en scheepvaartpolitie, specifieke detachementen op het koninklijk paleis en de 'shape' en de algemene reserve. Beide algemene directies beschikten over gedeconcentreerde entiteiten. De algemene directie van de ondersteuning stond in voor de gespecialiseerde steun (luchtsteun, hondensteun,

speciale eenheden,...). In 2006 werden de operationele directies-generaal tot twee herleid: 'gerechtelijke politie' en 'bestuurlijke politie' waarbij de laatste een aantal steundiensten integreerde en de gedeconcentreerde directies overhevelde naar het niveau van de commissaris-generaal. In al die jaren heeft ook de federale politie zich gekenmerkt door verzuiling en eilandcultuur, bovendien niet enkel tussen de zuilen maar ook er binnenin.

De verzuiling is mogelijk nog een gevolg van een bureaucratische politiecultuur met gesloten gemeenschap waarbij de grens van die gemeenschap zich zou kunnen verlegd hebben naar de eigen 'zuil' of de eigen 'eenheid' of voor de lokale politie naar de eigen 'functionaliteit'. Evengoed kan er een element van competitie in schuilen waarbij het werk in sommige functionaliteiten als belangrijker wordt aanzien dan in andere of waar politiemensen die een 'gespecialiseerde' taak verrichten zich hoger inschatten dan zij die basistaken vervullen.

Niettemin mogen we niet onderschatten dat er meer en meer initiatieven worden genomen, zeker op lokaal vlak, die 'zuiloverschrijdend' zijn en gericht op participatie en netwerking.

### *4.3 Beleid*

In de nasleep van het Octopusakkoord en aan de vooravond van de politiehervorming hebben de nieuwe politiediensten een duidelijke leidraad meegekregen voor de veiligheidsplannen die zich bovendien niet beperkte tot die politiediensten: een integrale aanpak van veiligheid (over de verschillende beleidsdomeinen heen) en het geïntegreerd (op elkaar afgestemd) werken van de verschillende betrokken actoren. Die leidraad kreeg vorm in het overkoepelende 'Federale Veiligheids- en Detentieplan' van 2000 en vervolgens in de 'Kadernota Integrale Veiligheid' van 2004. Nadien is een overkoepelende kadernota, ondanks verschillende pogingen, tot op vandaag achterwege gebleven. Dit werd voor de politiediensten 'opgelost' door de beleidsprioriteiten van de overheden op te nemen in het eerste deel van de nationale veiligheidsplannen (2007-2011; 2012-2016). De stuurgroep wenst er echter op te wijzen dat het ontbreken van een politiek breed overlegd beleidskader (= overlegd door overheden van verschillende

beleidsdomeinen en bestuursniveaus) over integrale veiligheid een zware handicap blijft voor de politiediensten en voor het uitvoeren van de politiezorg.

Naast het algemene kader voor veiligheid vanuit de federale overheid, is de manier waarop de veiligheidsplannen en het overleg in de veiligheidsraden tot stand komt, onderworpen aan regels. Tegelijkertijd wordt dit beleid steeds vaker ontwikkeld na bevraging en inspraak –en dus met de hulp- van diverse groepen. Dit geldt ook voor de overkoepelende kadernota's: zij hielden bijvoorbeeld rekening met resultaten uit de veiligheidsmonitor<sup>18</sup>.

Bovendien is de vraag naar dienstverlening van en handhaving door de politie de afgelopen jaren sterk toegenomen met bijkomende taken als gevolg. Dit heeft verschillende problemen gegenereerd. De inspraak van meer groepen –maar voor de federale politie ook van meer overheden bijvoorbeeld bij de gewesten of overheden verantwoordelijk voor beleidsdomeinen als mobiliteit- bemoeilijkt de besluitvorming. De belangen van de verschillende beleidsmakers en/of groepen in de samenleving hoeven immers niet gelijk te lopen<sup>19</sup>. Daarnaast is er –vanuit overheid en politie- enerzijds meer (wil tot) samenwerking en overleg met diverse bevolkingsgroepen. Anderzijds kunnen we spreken van een 'verharding' in de aanpak van samenlevingsproblemen (cf. referenties naar het 'gewapende' bestuur en de daaraan gekoppelde GAS-wetgevingen). Deze uit zich in een sterke toename van regels en maatregelen op het vlak van veiligheid en overlast die (onder andere) de politie vervolgens moet afdwingen. Hierdoor neemt de druk op het aanbod en de prestaties van politie nog toe en worden de prioriteitenlijsten steeds langer. Kortom, de politie moet tegemoet komen aan heel wat verschillende verwachtingen terwijl ze kreunt onder de bijkomende taken. Bovendien staat de rol van politie in het veiligheidsbeleid extra onder druk in tijden van economische crisis en budgettaire beperkingen.

---

<sup>18</sup> De laatste veiligheidsmonitor dateert van 2009. Sindsdien werd de bevraging, om budgettaire redenen, steeds opnieuw uitgesteld.

<sup>19</sup> Dit toont ook aan dat de evolutie naar een meer netwerkende politie ook haar grenzen heeft. Oeverloze discussies zijn weinig zinvol en bijsturing vanuit de andere scenario's dringt zich in dit geval op.

Deze elementen liggen waarschijnlijk mee aan de basis van de diverse optimalisatie<sup>20</sup>-initiatieven die recentelijk werden opgestart in de geïntegreerde politie. De federale politie wil zich in de optimalisatiebeweging voorbereiden op de nieuwe gerechtelijke arrondissementen (recentelijk bekrachtigd door de Wet houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten van 26 maart 2014) maar tegelijkertijd werken naar een vereenvoudiging van haar structuren en een rationalisering van haar opdrachten, dit met het oog op een betere dienstverlening, steun en geïntegreerde werking. In een aantal provincies, bijvoorbeeld in Limburg en Vlaams Brabant, worden gesprekken gevoerd om zones verregaand te laten samenwerken dan wel te fusioneren.

In het interne organisatiebeleid en in het bijzonder het personeelsbeleid zijn regels nog steeds troef. Vooral de regels die verband houden met het statuut en het tuchtrecht worden niet zelden als verlamdend ervaren voor de andere beleidsdomeinen en een goede werkorganisatie. Medewerkers vinden hun gerechtvaardigde belangen op vlak van 'work – life balance' niet altijd terug door de complexiteit van het statuut. Dit maakt nieuwe initiatieven op vlak van werkorganisatie altijd onderhevig aan toetsing met het statuut en de daarbij horende onderhandelingsregels. Een modern HR beleid wordt hierdoor steeds een werk van lange adem. De complexiteit en het gebrek aan transparantie van het statuut kunnen we verbinden met het kluwen aan regels zoals beschreven in het relativerende scenario. De eenvormige toepassing ervan is heel moeilijk geworden. Bovendien kunnen diegenen die het beste de regels kennen, de eigen voordelen proberen te maximaliseren. Anderen reageren gelaten dan wel cynisch op deze situatie.

De representatieve vakorganisaties spelen een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding via de wettelijk bepaalde onderhandelings- en overlegcomités alsook via hun participatie in werkgroepen. De overheid onderhandelt met de syndicale

---

<sup>20</sup> En België staat hierin niet alleen. Ook in het recente rapport van de 'Independent Commission of Policing' in het Verenigd Koninkrijk wordt luidop de vraag gesteld of de organisatie in 43 politiekorpsen wel de meest kost-effectieve wijze is. Als mogelijk alternatief wordt de opschaling in grotere, regionale korpsen voorgesteld. Tegelijkertijd wordt in het document ook gesteld dat de lokale verankering dé sleutel is tot het opbouwen van vertrouwen bij het publiek wat ook als een rode draad door het document loopt.



vertegenwoordigers over alle beleidslijnen die een impact hebben op het (welzijn van het) personeel.

#### *4.4 Nieuwe technologieën*

Over de ingebruikname van nieuwe technologieën door de politiediensten zijn verschillende visies mogelijk. Eén visie is dat de politie technologie die niet in de regelgeving wordt vermeld vrij kan in gebruik nemen of aanwenden. Een andere mogelijke visie is dat de politie technologie pas in gebruik neemt nadat deze in de regelgeving werd opgenomen. De laatste visie is duidelijk een 'product' van de bureaucratische of misschien relativerende politie, de eerste van een netwerkende of marktgedreven politie.

Feit is dat de ontwikkeling van regelgeving een traag proces is en zich moeizaam aanpast aan het bestaan en de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Het is bijna onvermijdelijk dat technologie of technologische mogelijkheden mensen meebrengen in bepaalde praktijken of toepassingen gewoon omdat het mogelijk wordt. Het gevaar schuilt erin dat men dit doet zonder dat er een goed doordachte filosofie aanwezig is over wat men wil bereiken en hoe ver men hiervoor in technologie wil gaan. Ontsporing van technologie op basis van de mogelijkheden is een reëel risico.

Vandaag experimenteren sommige individuele korpsen (en mogelijks ook een beperkt aantal federale entiteiten) met nieuwe technologieën. Het gebruik van 'drones' is maar één voorbeeld. De stijgende vraag naar nieuwe dienstverlening en handhaving in het veiligheidsdomein alsook de stijgende concurrentie tussen leveranciers werken dit soort experimenten in de hand. Deze evolutie sluit nauw aan bij een marktgedreven politie: de experimenten vinden vooral plaats in individuele korpsen en zonder een breed voorafgaandelijk overleg met actoren binnen en buiten de politie (bijvoorbeeld de privacy commissie). De reactie echter op deze –toch eerder- schaarse gevallen past veeleer in het bureaucratische of relativerende scenario: men ontwikkelt namelijk nieuwe regelgeving of 'herinterpreteert' de bestaande wetgeving (bijvoorbeeld de camerawetgeving voor de 'drones'). Het spreekt voor zich dat dit proces vertragend werkt op de veralgemeende ingebruikname van nieuwe technologieën. De vraag stelt

zich of er daarom niet meer heil te vinden is in een sterkere netwerking. Deze veronderstelt immers een breed overleg bij de ontwikkeling of bij het op de markt komen van nieuwe technologieën en vermijdt mogelijks een ‘gecrisperde’ regelgevende reactie bij de ingebruikname. Tot nog toe echter bestaat er binnen de geïntegreerde politie niet zoiets als een technologiebeleid, noch staan er specifieke actoren in voor de ‘research and development’ in dit verband.

Dezelfde elementen vinden we terug in de ICT-toepassingen. Vooral op het niveau van de korpsen worden individuele initiatieven genomen en gaat men allianties aan met bijvoorbeeld private leveranciers. Ook dit sluit aan bij de marktgedreven politie. Echter, evengoed is die evolutie een gevolg van het feit dat de federale politie niet in staat is gebleken om eenvormige performante systemen aan te bieden.

#### *4.5 Informatiehuishouding*

Sinds de politiehervorming heeft elke politieambtenaar, weliswaar in functie van zijn profiel, toegang tot (dezelfde) informatie. Op zich is dit een belangrijke verdienste van de hervorming. Maar er zijn heel wat kanttekeningen te maken.

Ten eerste: belangrijke vragen als over welke informatie de politie mag beschikken, gebruiken, hoe ze die beheert en uitwisselt met andere organisaties zijn sinds 2001 het voorwerp geweest van de werkgroep artikel 44 (van de WPA). Nog maar onlangs is in dit verband de Wet betreffende het politionele informatiebeheer verschenen (18 maart 2014).

Ten tweede: al evenveel jaren kampt de geïntegreerde politie met problemen op het vlak van de informatievatting, het informatiebeheer, de uitwisseling en de analyse van informatie. Mogelijks ligt ook hier een deel van de oorzaak in het feit dat alles wat informatie aangaat bij de geïntegreerde politie dicht aanleunt bij het bureaucratische dan wel relativerende of fatalistische scenario want onderworpen aan heel wat regels en procedures.

Vandaag gaat er teveel tijd naar vatting en te weinig naar verwerking en analyse van informatie. Een ander punt is dat technologische toepassingen om informatie in te zamelen zoals camera's nog te weinig het voorwerp uitmaken van een coherent beleid.

De arrondissementale informatiekruispunten werken 'verzuild'. De scheiding tussen (opdrachten van) bestuurlijke en gerechtelijke politie en zelfs tussen lokale en federale politie zet zich door in de informatiehuishouding en in het aanbod aan informatie dat hierdoor gegenereerd wordt. Afzonderlijke klanten worden afzonderlijk bediend en vanuit de eigen 'zuil'. De verschillende personeelsstatuten werken de verzuiling en deze manier van werken nog verder in de hand. Dit leunt sterk aan bij het scenario van de 'bureaucratische politie' met een sterke opsplitsing in taken en verantwoordelijken en waarbij men het centrale doel van de organisatie uit het oog dreigt te verliezen.

De informatiestromen zijn streng gereguleerd en er bestaat een strikte scheiding tussen informatie die intern gebruikt wordt en informatie die mag gedeeld worden met derden. Informatie wordt bovendien te weinig verwerkt met het oog op een zo goed mogelijke dienstverlening aan de gebruikers van informatie. De vraag is bovendien hoe informatie beter kan gedeeld worden en met wie en in welke mate een evaluatie van de wet op de privacy of tenminste een toetsing op haar actualiteitswaarde zich in dit verband nodig is. Deze beperkingen bemoeilijken de verdere evolutie naar een netwerkende politie.

Verder vormt het samen bestaan van twee verschillende systemen en de verouderde infrastructuur een obstakel voor een reëel geïntegreerde informatiehuishouding en -uitwisseling. Daar komt bij dat de steun vanuit de federale politie in het ICT-domein tot nog toe ondermaats is geweest. Om die reden werd een programma opgestart binnen het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2016. Het programma 'Innovative Solutions for Integrated Services' kortweg ISIS heeft zich als doel gesteld om het geheel van informatiesystemen te moderniseren en gebruiksvriendelijker te maken.

Ook het aansluiten op de nieuwe realiteit die de zogenaamde sociale media bieden verloopt moeizaam. Er is te weinig eenheid van visie en strategie, en meerdere politiemensen raken in de problemen omdat zij hun eigen grenzen en beroepshalve beperkingen niet meer goed onderkennen.

Het gevolg van de verouderde infrastructuur en de gebrekkige steun is dat lokale politiediensten en zelfs diensten binnen de federale politie individualistischer gaan handelen en steeds meer eigen systemen ontwikkelen met een negatieve impact op de samenhang tot gevolg. Wel kunnen zij plaatselijk ondersteunend werken aan een goede informatiepositie. Immers, de (plaatselijke) informatiebasis voor de politie –die meer netwerkt dan vroeger- is alsmaar groter geworden. Zeker de lokale politiediensten kunnen, door hun aanwezigheid op diverse fora en overlegstructuren, hun informatiepositie beter en beter maken.

Problemen in de informatiehuishouding zorgen tevens voor relativerende tot zelfs cynische houdingen. Men vervalt soms te gemakkelijk in het routinematig en onpersoonlijk controleren van stromen mensen, goederen, geld en informatie: het zogenaamd nodaal<sup>21</sup> opsporen en handhaven. Zo dreigt de burger van subject meer of weer te verworden tot object over wie gegevens worden ingezameld.

#### *4.6 Internationale politiesamenwerking*

Internationale (politie) samenwerking wordt veelal geregeld via een formele afspraak of een verdrag. De laatste jaren zijn diverse internationale verdragen van kracht geworden en is voornamelijk het Europese instrumentarium sterk toegenomen. Deze maar ook andere ontwikkelingen hebben al geleid tot het verbeteren van de internationale politiesamenwerking, bijvoorbeeld in het domein van de internationale informatie-uitwisseling of de gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten. België draagt bovendien bij tot het externe gemeenschappelijk veiligheidsbeleid van Europa. Dit creëert direct en indirect mogelijkheden voor nieuwe samenwerkingsvormen met derde landen. Mede daardoor zou de politie, bij de uitvoering van haar taken, ook in toenemende mate gebruik kunnen maken van de oplossingen die haar via de

---

<sup>21</sup> Een nodale oriëntatie verwijst naar de netwerksamenleving zoals deze door Manuel Castells is geschetst. Deze bekende socioloog stelt dat we steeds meer leven in een wereld zonder grenzen waarin mensen, goederen en informatie zich razendsnel verplaatsen. Dit gebeurt in stromenland (= Space of flows) dat ligt tussen de verschillende soorten knooppunten (= nodes) die men kan onderscheiden. Het Nederlandse visiedocument "Politie in ontwikkeling", dat voor het eerst gebruik maakte van het woord "nodaal", stelt dat criminelen gebruik maken van de ontgrenzing en de anonimiteit in stromenland en dat dit van de politie een nieuwe aanpak vraagt: de nodale oriëntatie.

(‘networking’) internationale politiesamenwerking worden aangereikt. Maar de reflex om dit te doen lijkt vandaag nog in onvoldoende mate aanwezig.

De beleidsmatige dimensie van de internationale samenwerking in de politie is tot nog toe ingevuld vanuit het bestaande regelgevend kader. Deze eerder ‘bureaucratische’ aanpak is de laatste jaren meer en meer geëvolueerd naar een aanpak kenmerkend voor een netwerkende politie: alle partners intern aan de lokale en federale politie worden sterker betrokken en zij werken zowel in binnen- als buitenland levende partnerschappen uit die inspirerend werken. Het feit dat Belgische politieambtenaren in internationale organisaties of samenwerkingsvormen (zoals bijvoorbeeld in opdrachten die kaderen in het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid) sleutelposities kunnen bezetten is hiervan een positief gevolg. Enkel voor wat internationale informatie-uitwisseling betreft, één van de belangrijkste en meest concrete vectoren van de internationale politiesamenwerking, blijft de bureaucratische aanpak dominant. Net als de nationale informatiestromen zijn ook de internationale streng gereguleerd en dus onderworpen aan heel strikte procedures.

Deze voorzichtig positieve evolutie naar een meer netwerkende politie gaat gepaard met een belangrijke kanttekening: de regels inzake internationale samenwerking en informatie-uitwisseling zijn namelijk zeer complex en onderhevig aan een constante evolutie. België krijgt het steeds moeilijker om zich in dit hoge ritme, dat door de internationale omgeving wordt opgelegd, te handhaven. In het bijzonder de continue implementatie van deze ‘stroom’ aan regelgeving is problematisch: de omzetting naar de nationale wetgeving hinkt achterop, de aanpassing aan deze regelgeving van de processen en van de ICT-toepassingen die de processen ondersteunen, laat op zich wachten of gebeurt niet en de opleidingen in dit verband worden niet stelselmatig geïntegreerd in de bestaande opleidingen.

Het feit dat tussen de adoptie van nieuwe wetgevende teksten op internationaal vlak en de effectieve nationale implementatie veel tijd verloopt, versterkt de foutieve perceptie dat sommige nieuwe instrumenten niet zouden werken, maar creëert ook de bijkomende moeilijkheid om de nieuwe mogelijkheden tijdig te integreren in de leerprogramma's. De situatie waarbij wijzigingen worden aangekondigd maar

uiteindelijk niet of onvolledig worden vertaald in concrete processen die oplossingen bieden, dreigt niet alleen het verzet tegen verandering aan te wakkeren maar versterkt tevens het gevoel dat de veranderingen geen verbeteringen zijn. Een relativiserende houding is hiervan een waarschijnlijk gevolg net als een 'ik trek mijn plan' ethos waarbij politiemensen terugvallen op een 'old boys network', gericht op snelle antwoorden maar zonder structureel in de processen verankerd te zijn.

#### *4.7 Verantwoording en controle*

De politie kent diverse controleorganen waarbij de algemene inspectie en het Comité P de meest prominente rol opnemen voor wat de externe controle betreft. De interne controle werd de afgelopen jaren waargenomen door de diensten intern toezicht, die bij de lokale politie steeds meer werden geprofessionaliseerd, soms met wisselend succes. De uitbouw van een sterke dienst intern toezicht bij de federale politie is niet echt gelukt, en de gedeconcentreerde eenheden hebben zelden tot nooit een eigen volwaardige functionaliteit 'interne controle' ontwikkeld.

In de praktijk hebben de controlediensten zich over algemeen bezig gehouden met de controle op conformiteit met wetten en regels ('wettelijke verantwoording')<sup>22</sup>. De vraag of de politie steeds conform en binnen haar wettelijke bevoegdheden ageert (extern) en binnen de vigerende interne richtlijnen en dienstnota's (intern) is met andere woorden steeds de eerste focus geweest. Toch hebben ook hier evoluties plaatsgevonden. De controlediensten zijn zich tevens gaan toeleggen op audits en studies die dieper ingaan op een goede politiezorg en dienstverlening in een meer algemene zin. Voor wat het interne toezicht betreft, is in 2011 geopteerd voor de veel ruimere benadering van

---

<sup>22</sup> In Noord-Ierland kwam de 'Patten Commission' in 1999 (in de nasleep van de 'Good Friday Agreements' en ter voorbereiding van de politiehervorming) tot het besluit dat er maar liefst 5 vormen van verantwoording bestaan: democratische verantwoording, financiële verantwoording, transparantie, wettelijke en interne verantwoording. Een democratische verantwoording houdt in dat de verkozenen van de gemeenschap de politie meedelen welk soort dienstverlening zij wensen en dat zij toezien op het nakomen van die dienstverlening. De financiële "accountability" betreft de audit van de politiedienst waarbij deze verantwoordelijk wordt gehouden voor de wijze waarop zij publieke fondsen beantwoordt met waardevol werk. Transparantie betekent dat de gemeenschap geïnformeerd wordt alsook vragen kan stellen over wat de politie doet en waarom. Wettelijke accountability houdt in dat de politie verantwoording aflegt in het geval zij haar bevoegdheden zou misbruiken. De interne verantwoording tenslotte houdt in dat men, binnen de politieorganisatie, de individuele agenten ter verantwoording kan roepen.

organisatiebeheersing met het oog op het (beter) bereiken van de doelstellingen van de organisatie.

Toch gaat dit, zowel voor de externe en interne controle, nog maar om een eerste reeks voorzichtige stappen. We staan namelijk nog veraf van een 'democratische accountability' of de invulling van toezichtsorganen vanuit de volledige 'civiele maatschappij' eerder dan vanuit de magistratuur en de eigen politiewereld. Hetzelfde geldt voor de organisatiebeheersing: we kunnen vandaag (nog) niet spreken over de participatie van iedere medewerker in het bewust meewerken aan de doelstellingen van de organisatie en het in dit kader mede minimaliseren van de risico's die hiermee verband houden. Individuele dysfuncties die vaak een aanwijzing zijn van bredere, onderliggende organisatorische en/of procesmatige dysfuncties, worden nog onvoldoende als dusdanig aangegrepen om meer verbetergericht te gaan werken. Nog al te vaak worden gerechtelijke procedures als alibi gebruikt om andere maatregelen uit te stellen. Gerechtelijke procedures die vaak ogenschijnlijk eenvoudig zijn, slepen soms jarenlang aan, als ware het een stilzwijgende verstandhouding tussen alle betrokken overheidsactoren, in het nadeel van de betrokken politiefunctionaris.

Een bijkomende vaststelling is dat de politie en de individuele politiefunctionaris cynisch en fatalistisch omgaan met de diverse externe controleonderzoeken. Zij worden vaak geïnitieerd door een steeds meer mondiger burger en een kritische samenleving. De vraag is in welke mate onze politiemensen daarop voorbereid worden. Bovendien blijkt een relatief belangrijk percentage klachten ongegrond of niet bewezen.

#### *4.8 Besluit*

Uit de beschrijving van de Belgische politie vandaag blijkt dat de geïntegreerde politie meer en meer de grenzen opzoekt van haar historische erfenis. Hierbij gaat ze duidelijk voor minder bureaucratie, meer effectiviteit en efficiëntie en een sterkere oriëntatie op de burger. Op lokaal vlak groeit de tendens tot meer samenwerking en overleg met andere korpsen.

De drie rollen van politie worden des te belangrijker: er is meer vraag naar dienstverlening maar ook naar handhaving. Een breed overlegde kadernota is daarom des te meer noodzakelijk. Daarbij komt dat we sterke vakorganisaties hebben die de belangen van de beroepsgroep verdedigen en die in alle beleidsbeslissingen met een mogelijke impact op het personeel betrokken zijn.

Vanuit het standpunt van een geïntegreerde werking, is er enerzijds sprake van meer samenwerking en overleg, zowel intern de politie als met instanties van buiten de politieorganisatie. Anderzijds neemt de onderlinge diversiteit toe onder meer op het vlak van technologie en ICT. De oplossing ligt echter veeleer in het optimaal doen werken van de structuur eerder dan ze te laten afzwakken. De geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus moet behouden blijven maar tot zijn meest eenvoudige vorm teruggebracht. Bovendien moeten de voorbije evaluaties, aanbevelingen en initiatieven tot verbetering door de beleidsmakers worden opgenomen. Heel concreet dienen er oplossingen te komen voor onder meer het personeelsstatuut, het tuchtstatuut en de verloning.

In het kader van de filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg rijst de vraag binnen welk scenario ze het meeste kans krijgt om zich verder te ontwikkelen. Een combinatie van elementen uit verschillende scenario's maar met een sterkere nadruk op de netwerkende politie lijkt hiervoor de beste optie vermits ze sterk inzet op partnerschap en minder op regels en procedures. Voor wat de bedrijfsvoering betreft, zijn de politiekorpsen zeker moderner dan 10 jaar geleden. Op het vlak van de informatiegerichte werking is er vooruitgang. Toch blijft deze vooruitgang beperkt en vooral fragmentair. Ze is tot nog toe niet het gevolg van een goed doordacht systeem voor de volledige informatiehuishouding van de geïntegreerde politie.



## 5. De Belgische politie in 2025

Uitgaande van de situatie van vandaag, beschrijven we in dit hoofdstuk onze toekomstvisie voor de Belgische politie. We doen dit voor elk thema en rekening houdend met maatschappelijke tendensen, verwoord als 'driving forces'.

Maar we hebben ook gewerkt met constanten, zaken die we niet wensen te veranderen. Zo willen we dat de drievoudige rol van politie behouden blijft: de politie heeft een institutionele en handhavende rol, een dienstverlenende rol en wordt erkend als beroepsgroep. Het zoeken naar de juiste balans blijft hierin een permanente uitdaging. De stuurgroep stelt ook vast dat het model van de geïntegreerde politie op twee niveaus net als de filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg hun meerwaarde bewezen hebben en niet ter discussie staan.

Binnen dit kader volstaat de huidige globale sterkte van de politie om, in het Belgische democratische bestel, een goede politiezorg te verzekeren. De voorwaarde is wel dat de politie een permanente focus houdt op efficiëntie en blijft zoeken naar mogelijkheden om de werking te verbeteren. Dit zal namelijk nodig zijn om een toename van de vraag naar dienstverlening op te vangen. Het betekent ook dat de politie zich moet blijven in vraag stellen en bereid moet zijn om werkprocessen en/of samenwerkingsverbanden te herzien. Daarom stellen wij voor om de politie op haar huidige sterkte te bevriezen. Wil men immers niet evolueren naar een te sterke politieaanwezigheid in de samenleving en anderzijds de politiesterkte op een aanvaardbaar niveau houden, dan lijkt dit de beste optie. Indien het bovendien zou kloppen dat er meer geweld is in de samenleving en ook jegens politiemensen, dan denken we dat er andere maatregelen nodig zijn. Belangrijk is dat men hier blijft redeneren vanuit alle maatschappelijke domeinen (bv welzijn, jeugdwerk, onderwijs, arbeidsmarkt,...) en overeenkomstig een de-escalerende logica veeleer dan vanuit veiligheid alleen en mogelijks zelfs overeenkomstig een escalerende logica. Wel blijft het belangrijk om de politiewerking op regelmatige basis te evalueren en waar nodig bij te sturen. De veiligheidsmonitor maar ook andere studies of evaluaties kunnen hierbij een ondersteuning zijn.

Naast deze constanten, willen we een lans breken voor innovatieve maar doordachte keuzes over opdrachten en taken, beleid, technologie, informatiehuishouding, internationale politiewerking en controle en verantwoording. Immers, de (hierna volgende) bespreking van de 'driving forces' toont in de eerste plaats aan hoe de politiewerking in België vooral mee 'surft' op de golven van de maatschappelijke evoluties eerder dan dat ze het gevolg is van bewuste en doordachte beleidskeuzes weliswaar ingegeven *door* die evoluties en tendensen. De toekomstvisie en de keuzes die we naar voor schuiven, houden een pleidooi in om net die realiteit om te buigen. Zij zullen bovendien een impact hebben op de interne beleidsdomeinen en zeker op het vlak van 'human resources'. We zullen ook dit punt daarom kort aanraken.

### *5.1 De uitdagingen van de toekomst*

Tijdens de werkzaamheden werd aan elke werkgroep gevraagd om de relevante 'driving forces' voor zijn thema op te lijsten en daar de drie belangrijkste uit te halen. Diverse 'driving forces' kwamen in één of andere vorm terug in de verschillende werkgroepen en werden vervolgens gegroepeerd onder vier grote noemers: de ontvoogding en/of emancipatie van de burgers, de pluralisering van het veiligheidsaanbod, de groeiende globalisering en internationalisering van de samenleving alsook de toenemende technologisering. We omschrijven hieronder kort wat we onder deze clusters begrijpen<sup>23</sup> en welke de impact van elke cluster is op de politie.

De *ontvoogding, emancipatie van burgers* verwijst naar een evolutie die al langer gaande is, maar die zich ook vandaag blijft doorzetten. Burgers bewegen zich steeds meer in losse verbanden eerder dan in duidelijke groepen (bijvoorbeeld de traditionele zuilen)

---

<sup>23</sup> De door ons gedefinieerde 'driving forces' sluiten nauw aan bij de literatuur en parallelle oefeningen in andere organisaties. Futurologen spraken een aantal jaren geleden bijvoorbeeld over de evolutie naar een informatie- of kennismaatschappij. Vandaag hebben zij het veeleer over de netwerk- en zelfs improvisatiemaatschappij (Castells, 2004, Lyotard, J-F, 1979). Haar karakteristieke processen (Boutellier, 2007): het proces van globalisering of vervagende grenzen, het proces van informatisering of de virtuele wereld zonder grenzen en het 'culturele' proces van individualisering of de voorliefde van mensen om steeds meer eigen keuzes te willen maken. Deze processen komen ook terug in de 'driving forces' zoals ze in dit werk werden gedefinieerd. De Nederlandse politie hanteerde die processen als basis om haar toekomstvisie te bepalen (Nationale Politie, 2012).

en combineren hierbij wisselende identiteiten. Op macroschaal houdt dit verband met het wegvallen, in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw, van de verschillende sociaal gefundeerde betekenisstructuren die gedurende decennia opgebouwd werden. Mensen willen meer en meer zelf schepper zijn van hun identiteit en sociale leven, daar waar vroeger vanuit de samenleving (de leefgemeenschap) veel meer voor hen geregeld werd. De positieve zijde van deze evolutie is een groeiende ontvoogding en emancipatie, geholpen door een toename van de welvaart en scholing van burgers, en in zekere zin uitmondend in ruimere keuzemogelijkheden met betrekking tot het eigen leven en de invulling ervan. De negatieve interpretatie die auteurs aan deze evolutie verbinden betreft het wegvallen van de regulerende consensus van de maatschappij, zwakkere verbanden in de samenleving maar ook een toenemende onzekerheid bij de burgers (net omwille van de grotere keuzemogelijkheden) en een zoekende (nationale) overheid in de veelkleurigheid aan mogelijke opvattingen, organisaties en betrekkingen.

Het gevolg is dat burgers op veel domeinen meer aan 'shopping' doen of aan 'zappen'. Eén voorbeeld betreft het verminderd belang van grote verhalen als religie of ideologieën die de wereld kunnen verklaren en ordenen ten voordele van een zekere 'ideologische bricolage'. Mensen kiezen zelf hun ideologische grenzen in plaats van strikte en door anderen bepaalde grenzen te erkennen. Dit 'shopping'-gedrag vinden we ook terug in andere levenssferen en het maakt de opdracht van een overheid en van overheidsinstanties er niet makkelijker op. Meer dan ooit worden zij geconfronteerd met een veeleisende, kritische burger die een goede (op individuele maat verzorgde) dienstverlening verwacht. De politiediensten ondervinden dit eveneens; de individuele politiemensen worden ook kwetsbaarder voor individuele klachten.

De politieorganisatie probeert zich aan deze evolutie aan te passen. Getuigen hiervan zijn onder meer de oriëntatie op de burger, het bevragen ook van die burger, het maken en vooral opvolgen van de beleidsplannen of het monitoren van de onderliggende indicatoren. Toch is deze aanpassing niet altijd makkelijk onder meer omwille van haar historische beladen erfenis van zware regelgeving. Zeker de lokale politiediensten die de laatste jaren minder geconfronteerd zijn geweest met een logge organisatie- en beslissingsstructuur hebben hierin het voortouw kunnen nemen. Bovendien wordt de huidige mentaliteit dikwijls geïnterpreteerd als een gebrek aan respect voor

gezagsdragers. Men aanvaardt minder van gezagsdragers dat ze respect afdwingen; veeleer moeten zij het respect verdienen. Een goede politionele filosofie die hiermee rekening houdt, is daarom des te belangrijker.

De tweede 'driving force', *de pluralisering van het veiligheidsaanbod*, is onder meer een gevolg van de boven geschetste evolutie maar ook van de groeiende maatschappelijke en politieke aandacht voor het veiligheidsvraagstuk. Almaar meer spelers begeven zich op het veiligheidsterrein. Naast de klassieke instanties van overheidszijde zoals de politie en de inspectiediensten zijn er 'nieuwe' veiligheidsberoepen bijgekomen, zij het nog steeds door de overheid aangesteld. We hebben het hier over stadswachten, parkwachters, preventieadviseurs, hulpagenten, stewards of citycoaches. Daarnaast zijn ook de private spelers toegenomen die oplossingen op maat aanbieden in termen van bewaking en/of opsporing. Hierbij gaat het niet noodzakelijk om taken die afgestoten worden door politiediensten dan wel om de overname van taken van informele sociale controle (bvb. conciërges, tram- of treinconducteurs) alsook de uitbreiding ervan. De meeste private spelers behoren tot het commerciële landschap (bijvoorbeeld bewakingsdiensten of privédetectives) hoewel hier ook burgerinitiatieven onder ressorteren (bijvoorbeeld de burgerinformatienetwerken of kortweg BINs).

De gestegen vraag naar veiligheid of de hervertaling van maatschappelijke noden in veiligheid zal waarschijnlijk ook de volgende jaren blijven duren. Voor de politie betekent dit onder meer dat samenwerkingsverbanden en participatie in overlegstructuren steeds meer aan de orde zijn. Vandaag al zijn samenwerkingsakkoorden en -verbanden zoals BINs, projecten met vervoersmaatschappijen, samenwerking met stadswachten en met private bewakingsmaatschappijen maar bijvoorbeeld ook met zorgverleners tot de 'gewone' politiewerking gaan behoren. Dit is een goede en toe te juichen evolutie. Terzelfdertijd moeten de beleidsmakers erover waken dat sociale beleidslijnen niet enkel in functie van veiligheid worden geformuleerd.

De *internationalisering en globalisering van de samenleving* is een derde 'driving force' en heeft een sterk economische inslag. Niet alleen houdt deze evolutie verband met een geglobaliseerde markt, terzelfdertijd gaat zij gepaard met een penetratie van de markt of

beter van het marktgeoriënteerde denken in domeinen die traditioneel niet tot de markt behoren<sup>24</sup>. De tweede ‘driving force’, de pluralisering van het veiligheidsaanbod, is daar één voorbeeld van. De globalisering kan bovendien niet los gezien worden van de eerst vermelde maatschappelijke evolutie als ‘driving force’ die eerder onder de noemer ‘cultureel’ kan worden gevat en waar individuen ‘zappen’ op al deze ‘vermarkte’ domeinen.

De Europese Unie is via haar ééngemaakte markt zowel deel van als een reactie op deze globalisering<sup>25</sup>. België is met zijn geografische locatie in het hart van Europa en in de Schengenruimte een draaischijf voor handel, transport en personenverkeer en daarom sterk afhankelijk van internationale contacten en verbanden.

De globalisering, versterkt door de recente economische crisis, heeft de internationale migratie doen toenemen. Het gevolg is een groeiende diversiteit aan nationaliteiten binnen één stad of land. De uitbreiding van zowel de Unie als de Schengenruimte in de toekomst zullen deze trend nog versterken.

Ook de rol van Europa en de verhouding met de nationale en lokale overheden is sterk geëvolueerd. De economische crisis in Europa heeft dit pijnlijk duidelijk gemaakt. Voor het eerst werd aan den lijve ondervonden dat Europa ook echt ‘oplegt’ en dat de rol van de nationale overheid beperkt wordt. Bovendien was de natie-staat al verzwakt als integratie-eenheid. Meer en meer proberen steden en sommige regio’s zich immers relatief onafhankelijk van hun natie-staat in de Europese ruimte te positioneren. Stedelijke centra zijn ook bij uitstek multicultureel en plaatsen van uitwisseling. Lokale overheden worden terug belangrijker in de organisatie van het ‘samen leven’ in hun stad. Het is dan ook logisch dat men tot uitspraken komt als “de beheersing van de complexiteit van de huidige samenleving vereist reële politieke structuren die in staat zijn het samenleven op één plaats te verbinden met het deel zijn van globale processen”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Sandel, 2012.

<sup>25</sup> Corijn, 1996 en 2012.

<sup>26</sup> Corijn, id., pp. 169-170.

De lokale politiediensten zijn, net als stadsdiensten, de eersten die geconfronteerd worden met de groeiende diversiteit en hierin hun weg moeten zoeken. De lokale overheden ontwikkelen bovendien hun stadsprojecten en van die projecten maakt de politie dikwijls deel uit. Maar de globalisering laat zich bij de politie ook voelen in het stijgend aantal opdrachten in Europees verband en de uit te voeren Europese richtlijnen. In de toekomstvisie van de UK Home Office voor de politie staat bijvoorbeeld duidelijk “we want to ensure that the ‘golden thread’ that runs from local policing across force boundaries and internationally is not broken<sup>27</sup>.” Ook België geeft hieraan gevolg maar vult haar internationale rol toch eerder minimaal in. Een mogelijke verklaring is precies dat meer internationalisering aan de ene kant en de groeiende lokale behoeften van stad en platteland aan de andere kant moeilijk te verzoenen zijn voor de politieorganisatie met als gevolg dat zij de lokale opdrachten nog steeds als prioritair aanziet.

De *technologisering* is eveneens een trend die vandaag al bestaat maar zich in de volgende jaren zal blijven doorzetten. De technologisering –waarbij we slechts op middellange termijn de effecten ervaren van de vandaag ontwikkelde technieken- is waarneembaar in tal van maatschappelijke domeinen waaronder het veiligheidsdomein. Enerzijds is uit onderzoek gebleken dat zodra technologie voor het publiek beschikbaar komt, criminelen behoren tot de “first adopters”<sup>28</sup>. Anderzijds zorgt de technologisering voor meer mogelijkheden binnen de veiligheidsdiensten. Cloud computing en vooral de steeds grotere openheid in het gebruik van elektronische data zorgen voor permanente en universeel beschikbare informatie. Dit leidt tot een ‘tsunami’ aan gegevens waarbij technologie een steeds belangrijkere rol gaat spelen in het analyseren en het gesynthetiseerd ter beschikking stellen van informatie en inlichtingen (het semantische web of web 3.0).

De technologisering is niet beperkt tot een evolutie in de ICT. De nanotechnologie zal meer mogelijkheden openen in de forensische technieken en wetenschap bijvoorbeeld aangaande de identificeerbaarheid en de opspoorbaarheid van mensen en zaken. Ook de steeds snellere evolutie in de biotechnologie en de materiaalkunde zullen het individuele en het maatschappelijke leven vermoedelijk sterk wijzigen. Indien de

---

<sup>27</sup> UK Home Office, 2010, p. 4.

<sup>28</sup> Arquilla & Ronfeldt, 2001.

verconsumentering (cf 'vermarkting') van al deze nieuwe technologieën voor een financiële drempelverlaging zou zorgen, zal de kenniskloof blijven toenemen tussen zij die ze kunnen gebruiken en de anderen, en op die manier nog de digitale kloof beklemtonen. Ook voor de politie betekent dit dat technologie en innovatie steeds belangrijker zullen worden voor haar slagkracht en impact, wil zij zich aan de goede 'zijde' van de kenniskloof bevinden.

Een toenemende technologisering betekent eveneens een toenemende kwetsbaarheid. Vandaag word je niet alleen slachtoffer van een diefstal in je woning of van een overval op straat maar dringt de criminaliteit via de PC in je private leefwereld binnen. ICT, nanotechnologie en biotechnologie en hun onderlinge verbindingen creëren bijgevolg enorme mogelijkheden maar met een grotere kwetsbaarheid als keerzijde. Het falen van systemen kan in sommige gevallen wereldwijde gevolgen hebben voor organisaties en individuen.

De politie ziet zich hierin geconfronteerd met groeiende mogelijkheden en realisaties op het vlak van technologisering, 'virtualisering' en innovatie. Ze hinkt echter achterop door regelgeving en meer en meer ook door gebrek aan financiële middelen.

Ter voorlopige conclusie van deze 'driving forces' kunnen we stellen dat, gegeven deze tendensen en rekening houdend met de evolutie van de samenleving naar een 'netwerkmaatschappij', de keuze voor een meer netwerkende en 'verbindende' politie de meest logische optie is. Geen enkele optie is echter zaligmakend en we kennen bovendien de risico's van de netwerkende politie (zie bijlage 2). De vraag stelt zich vervolgens met welke elementen uit de andere scenario's ze aangevuld/gecorrigeerd moeten worden dit met het oog op de gestelde uitdagingen enerzijds en gegeven de constanten anderzijds. We bespreken dit voor elk thema.

## 5.2 De politie een 'huis van vertrouwen'

Uit de 'driving forces' blijkt dat onze samenleving onder meer gekenmerkt wordt door een groeiende ontvoogding en emancipatie, meer keuzemogelijkheden voor individuen en meer individualisme. Tegelijkertijd gaat deze ontwikkeling, zeker in het licht van de globaliseringstendensen en technologische evoluties, gepaard met twijfel over de toekomst en onzekerheid.

Op deze evoluties reageren met nog meer regels betekent zoveel als –soms bijna krampachtig- oude of verouderde recepten aanwenden voor situaties die een andere soort en vooral een meer eigentijdse oplossing vragen. In een wereld die snel verandert, lijkt het logischer om te werken met algemeen regulerende en essentiële kaders (zoals het respect voor mensenrechten bijvoorbeeld) en minder met heel gedetailleerde regelgeving (sommige voorbeelden van de GAS-reglementering bijvoorbeeld). Dit betekent niet dat er geen specifieke regels meer kunnen zijn<sup>29</sup>. Maar wat men al dan niet in een specifieke regelgeving wil gieten, is dan het gevolg van een doordachte en breed overlegde beleidskeuze. Alles in regels gieten, wijst veeleer op het gebrek aan een keuze alsook aan het (maatschappelijke) debat dat hieraan voorafgaat. Het beperkt ook de mogelijkheid om te anticiperen op of rekening te houden met bijvoorbeeld nieuwe trends of 'driving forces' zoals we ze hier benoemd hebben.

Meer regels zullen in de huidige context niet (langer) leiden tot meer zekerheid en vertrouwen bij de burger. Het voortdurend afdwingen en controleren van regels door de politie zal evenmin bijdragen tot haar gezag. Echter, moderne instellingen die relevante taken opnemen in de samenleving, correct en betrouwbaar zijn, geen betuttelende of paternalistische houding aannemen en zich in functie hiervan efficiënt organiseren, zullen de burger wel aanspreken. Eenzelfde redenering gaat op voor de medewerkers intern de organisatie. Meer regels in de organisatie zullen ook daar het vertrouwen bij de medewerker niet doen stijgen. De medewerkers toelaten om ook zichzelf te organiseren, zal meer opbrengen dan hen in een strak keurslijf te willen gieten. Wat betekent dit nu concreet voor de taken van politie en het 'profiel' van de organisatie?

---

<sup>29</sup> Dit is een correctie vanuit het bureaucratische scenario. Geen regels impliceert immers te weinig rechtszekerheid en werd ook als risico benoemd voor de netwerkende politie.



De wet bepaalt de opdrachten of taken van politie. Die opdrachten zijn beschreven en ‘gedocumenteerd’ via specifieke regelgeving en hebben dikwijls geleid tot het ‘vastzetten’ van taken in structuren. In de lokale politie zijn de basisfunctionaliteiten dermate in regelgeving gegoten dat elke functionaliteit bijna een specialisatie op zich geworden is. In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven hoe dit geleid heeft tot een zekere verzuiling of eilandcultuur. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een interventieploeg een flagrante verkeersovertreding links laat liggen omdat dit voor de verkeersdienst is. Voor de federale politie vertalen de opdrachten en de daarmee gepaard gaande regelgeving zich evengoed in structuren. Internationale vergelijking met andere politiediensten (bijvoorbeeld Nederland, Denemarken, Engeland maar ook Frankrijk of Italië) leert dat nergens in Europa het onderscheid tussen bestuurlijke en gerechtelijke politie zo ver in de organisatiestructuur is doorgevoerd als in België. Als we erin slagen om die tweespalt te overstijgen, maken we pas echt de weg vrij voor een geïntegreerde veiligheidsaanpak maar ook voor een meer ‘netwerkende’ politie<sup>30</sup>.

De stuurgroep acht de tijd rijp om tegen 2025 komaf te maken met de interne verzuiling en de zware regelgeving. Dit betekent dat er moet worden gewerkt in de richting van een continue wisselwerking tussen bestuurlijke en gerechtelijke politie. Voor de federale politie wordt het dan toch eens tijd om de ‘historisch overgeërfde’ organisatiestructuur van zich af te schudden en de werking te organiseren op basis van de (op dat moment) huidige en toekomstige noden. Het betekent ook dat een permanente doorstroming van informatie tussen de functionaliteiten en de erkenning van ‘het in de wijk werken’ als een totale vorm van politiezorg (in plaats van het ‘vastzetten’ ervan in een functionaliteit) de eerste stap is voor wat de basispolitiezorg betreft. Uiteindelijk dienen we te komen tot organisaties die wendbaar genoeg zijn om zich te kunnen aanpassen aan een snel veranderende omgeving en de daarmee gepaard gaande vragen en verwachtingen vanuit de samenleving naar de politie toe<sup>31</sup>. De antwoorden van de politie hierop dienen steeds getoetst te worden aan de algemene of brede ‘regulerende’

---

<sup>30</sup> Een netwerkende politie maar met aanvullingen vanuit de andere scenario’s. De keuze voor één scenario is nooit goed omdat er aan elk scenario risico’s verbonden zijn (zie een beschrijving in bijlage 2). De kans op deze risico’s wordt geminimaliseerd door elementen uit de andere scenario’s te integreren in de toekomstvisie.

<sup>31</sup> Maar steeds bijgestuurd vanuit onder meer het bureaucratische scenario om toch een zekere stabiliteit te garanderen en niet helemaal te vervallen in het navolgen van elke maatschappelijke verandering of ‘gril’.

kaders, het beleid van de overheden en de (gemeenschapsgerichte) filosofie voor politiezorg. Voor wat de regelgeving betreft, zij moet eenvoudiger en ze moet zich beperken tot hoofdlijnen. Het zal de politiediensten ook meer ademruimte geven in de organisatie en de invulling van hun taken.

In 2025 zijn politiemensen duidelijke vertegenwoordigers van een organisatie met een in de eerste plaats generalistische taakstelling: het beschermen van de rechten van de mens en het bijdragen aan de democratische ontwikkeling van de maatschappij<sup>32</sup>. De meer specifieke opdrachten vallen hieronder. Ontzettend belangrijk is dat de politie correct, betrouwbaar en integer is in haar taakuitoefening: de politie als 'huis van vertrouwen'. De brede 'regulerende' kaders kunnen hierbij helpen maar ze moeten ook op regelmatige tijdstippen worden afgetoetst aan de realiteiten op het terrein<sup>33</sup>. Niemand heeft nood aan abstracte concepten alleen. Daarbij komt dat een professionele en voorspelbare houding, zorg op maat en goed geoliede organisaties<sup>34</sup> die dit mogelijk maken, zullen leiden tot een steeds grotere legitimiteit en dus ook gezag van politie.

In 2025 is de geïntegreerde politie een organisatie die zich op een bijna vanzelfsprekende manier op de 'veiligheidsmarkt' profileert en samenwerkingsverbanden en allianties aangaat. Dit doet ze vanuit haar bekommernis voor een geïntegreerde en integrale veiligheidszorg, en vanuit de prioriteiten en doelstellingen die ze in dat verband deelt met een aantal partners. Belangrijk hierin is het respect voor de eigenheid van elke betrokken actor<sup>35</sup>. In sommige verbanden zal de politie een puur ondersteunende rol hebben (bijvoorbeeld in sociale fraude, milieumateries). In andere domeinen zal ze de regie op zich nemen (bijvoorbeeld voor verkeer). Belangrijk in dit verband is dat lokale en federale politiediensten een complementaire en heel professionele werkrelatie (blijven) onderhouden.

---

<sup>32</sup> Dezelfde maatschappelijke doelstelling alsook het benadrukken van de nood aan 'public confidence' komt naar voor in de recent gepubliceerde toekomstvisie van de 'Independent Commission on policing' in het Verenigd Koninkrijk.

<sup>33</sup> Dit is een bijsturing vanuit het fatalistische scenario waar relativering en pragmatisme de toon zetten.

<sup>34</sup> Om dit te bekomen, zal ook een stuk correctie nodig zijn van het 'marktgedreven' politiemodel.

<sup>35</sup> Er schuilt een risico in dit heel 'groepsgerichte' denken namelijk dat kritische stemmen (bewust) niet serieus worden genomen onder het mom van 'weerstand tegen samenwerking'. Het fatalistische type kan hier een correctie op bieden.

### *5.3 Een innovatief beleid voor de politie*

In een snel veranderende maatschappij, gekenmerkt door een voortschrijdende ontvoogding en emancipatie maar ook door een groeiende technologisering en internationalisering, staat de overheid voor een immer kritische burger. Voor wat het politiebeleid betreft, verhoogt de druk om mee te gaan in de waan van de dag. Hieraan toegeven heeft niet zelden als gevolg dat ook de grenzen vervagen tussen het gezag over en de leiding van de politie.

De stuurgroep is de mening toegedaan dat, in het licht van de 'driving forces', tenminste 4 zaken van belang zijn voor het politiebeleid. Het beleid moet, meer dan ooit, de uiting zijn van een lange termijnvisie over veiligheids- en politiezorg en het product van een breed overleg. Het beleid moet ook recht doen aan de rolverdeling tussen politiechefs en overheden. Het beleid dient getoetst te worden aan de effecten of impact die het heeft teweeggebracht.

Ons pleidooi voor een lange termijnvisie in het beleid, is het eerste punt. De geïntegreerde politie beschikt over een groot arsenaal aan mensen en middelen waarmee we op de meest duurzame en efficiënte manier moeten omspringen. Daarbij komt dat de maatschappij verandert en evolueert; de politie is hiervan dikwijls een eerste (stille) getuige. Ze moet kunnen anticiperen en reageren vanuit een zeker houvast en een duidelijk referentiekader en werkingsfilosofie. Maar dit moet in balans worden gebracht met flexibiliteit: immers, hoe sneller de politie nieuwe trends kan capteren die voor haar rol en werking van belang zijn, des te beter ze zich hierop kan voorbereiden. Concreet betekent dit dat het wettelijk kader in 2025 voldoende flexibel is om een permanente ontwikkeling en bijsturing van beleid mogelijk te maken. Eventuele wijzigingen in de samenleving, in de 'veiligheidsmarkt' maar ook in het dienstenaanbod of in de werking van politie moet men zonder al te veel wetswijzigingen kunnen ondervangen. Nieuwe fenomenen of nieuwe evoluties in fenomenen kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven tot een verandering in werkwijzen of samenwerkingsvormen en dit moet een beleid mee kunnen waar maken en ondersteunen.

Voor het tweede punt, het politiebeleid als product van een breed overleg, hebben we het in de eerste plaats over een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid. Geïntegreerd verwijst naar de ketenbenadering en de diverse schakels die zo goed mogelijk op elkaar moeten aansluiten. Integraal refereert aan de input van de verschillende beleidsdomeinen in de veiligheidszorg. Dit veiligheidsbeleid –en dan vooral het integrale aspect- is vandaag nog onvoldoende realiteit. Toch is het realistisch om te hopen dat dit wel op volle toeren kan draaien in 2025. We beschikken immers sinds de politiehervorming over een aantal hiertoe noodzakelijke voorwaarden in de vorm van mechanismen en fora. We denken hierbij onder meer aan het systeem van de kadernota en de daarop aansluitende veiligheidsplannen, het geïnstitutionaliseerde overleg in de veiligheidsraden of de verantwoording van de burgemeesters en de politie aan de gemeente- en politieraden. Vandaag worden deze mechanismen en fora niet optimaal aangewend. Een kadernota bijvoorbeeld kan nochtans bij uitstek het product zijn van overleg tussen de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen en ze kan perfect geconcipeerd worden binnen de krijtlijnen van de lange termijnvisie. Hierbij dienen we wel een kanttekening te plaatsen die trouwens eerder al aan bod kwam: veiligheid is niet de enige maatschappelijke finaliteit waarvoor een breed overleg relevant is en waarin de politie een rol te spelen heeft. Het kan perfect dat het politiebeleid en de politie partner zijn in een algemeen maatschappelijk beleid dat verder gaat dan veiligheid (bijvoorbeeld jeugdzorg, armoedebestrijding, ...) maar waarin de politie de veiligheidsaspecten volledig of ten dele voor haar rekening neemt.

In de tweede plaats refereert het beleid vanuit een overlegmodel aan de netwerkende politie. De manier waarop men naar taken kijkt en prioriteiten stelt, is afhankelijk van de druk vanuit de samenleving. Prioriteiten zullen te maken hebben met wat groepen (en in het verlengde daarvan hun politieke vertegenwoordigers) belangrijk vinden (bijvoorbeeld een dienstverlening op hun maat) of wat hen het meeste 'stoort'. In het laatste geval zal de burger vooral de bestuurlijke overheid hierover aanspreken. Een doelgroepenbeleid wordt mogelijks de (ongeschreven) norm. Toch is hier enige voorzichtigheid geboden: een doelgroepenbeleid binnen een algemeen regulerend kader kan aanleiding geven tot het bevoordelen van sommige groepen en het benadelen van

andere<sup>36</sup>. Een 'democratische' accountability moet hierop corrigeren in de zin dat overheden en controleorganen in die context moeten waken over de bescherming van minderheden en het principe van de gelijkberechting. Misschien moet dit laatste principe dan wel het voorwerp blijven van een specifieke rechtsregel<sup>37</sup>.

Het derde punt van belang voor het beleid betreft de rolverdeling tussen overheden en politiechefs. De overheden waken over de uitvoering van het door hen besliste beleid. Hiervoor moeten ze kunnen rekenen op een degelijke opvolging en rapportering. De dagelijkse leiding van de politieorganisatie komt de korpschef toe, of in het geval van de federale politie, de commissaris-generaal. Hij of zij staat dan in voor de beleidsimplementatie, de organisatie van de dagelijkse politiezorg en het interne beheer. Om het systeem goed te doen werken, is het van ontzettend groot belang dat die rollen ook ten volle worden opgenomen. Een duidelijk beleid waarin overheden (vooraf) overleg hebben gepleegd en dus het volledige beleidsplan ten volle kennen en gezamenlijk aan beleidsvoering doen, is een zegen voor de politiediensten. Dit kan zich bijvoorbeeld concreet uiten in de gezamenlijke aansturing (bestuurlijk-gerechtelijk) van het (geïstitutionaliseerde) veiligheidsoverleg. Het kan evengoed betekenen dat gewestelijke ministers gaan samenzitten met het federale niveau om hun prioriteiten geïntegreerd te krijgen in één beleidsplan. Omgekeerd is feitelijke beleidsvoering op basis van incidenten en individuele agenda's een vloek. In het eerste geval immers kunnen de politiediensten zich nog volledig toelagen op de implementatie van het beleid. Dit geeft hen zelfs de mogelijkheid om proactief aan risico-identificatie en risicobeheersing te doen bij de beleidsimplementatie alsook eventuele incidenten op te vangen. In het tweede geval worden ze meegezogen in de waan van de dag en krijgen ze het moeilijker om hun doelstellingen te bereiken. Wanneer overheden dan in de plaats van de politiechef treden en vragen om directe of specifieke reacties vanuit de politie, betekent dit het einde van een echt beleid of toch zeker van een lange termijnvisie in dit beleid.

Idealiter moet de politie, als flexibele organisatie, vlot kunnen schakelen tussen de verschillende beleidsniveaus. Hiermee bedoelen we dat de bestuursniveaus en de

---

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld bijlage 2 voor de risico's van de netwerkende politie.

<sup>37</sup> Correctie op de netwerkende politie vanuit het bureaucratische politiemodel.

prioriteiten en taken die hiermee gepaard gaan zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd, gaande van het internationale niveau tot het niveau van de wijk of de buurt. Internationale fenomenen kunnen immers doorwerken tot op het niveau van bepaalde buurten maar minder relevant zijn voor andere. Belangrijk voor het beleid is de erkenning van de verschillende realiteiten, hun onderlinge diversiteit of samenhang en de zoektocht naar een zo goed mogelijke afstemming en politiezorg op maat.

Tot slot dient een innovatief beleid rekening te houden met effecten en effectmeting. In de opvolging en rapportering hanteren politiediensten vandaag voornamelijk prestatie-indicatoren. Het meten van de effectiviteit van een beleid en van de manier waarop het beleid vorm krijgt, gaat een stap verder. Bovendien is niet enkel het effect van een politiebeleid van belang dan wel het totaaleffect van een beleid. In een ketenbenadering voor de aanpak van een specifiek criminaliteitsfenomeen bijvoorbeeld is het totaaleffect op de veiligheid (met ook aandacht voor de mogelijke neveneffecten op andere beleidsdomeinen) waarschijnlijk belangrijker dan de effectiviteit van elke schakel op zich. Beleid kan ook een impact hebben op de organisatiewerking en in die zin voorwerp zijn van een evaluatie waar partners en ‘klanten’ van politie aan deelnemen. Ook de effecten van een beleid op de medewerkers is een parameter die in een modern welzijns- en HR- beleid niet kan ontbreken. In concreto gaat het om de zoektocht naar het evenwicht tussen de individualiteit van de medewerkers en de professionaliteit van de politieorganisatie. Ook hier speelt het overlegmodel een belangrijke rol.

#### *5.4 Duurzame technologie voor de politie*

De snelle veranderingen in onze maatschappij zijn nauw verbonden met een voortschrijdende technologisering. In de ‘driving forces’ hebben we vermeld hoe criminelen doorgaans behoren tot de ‘first adopters’. We hebben ook beschreven welke mogelijkheden de technologisering opent voor de veiligheidsdiensten, zowel op gebied van data en ICT als voor andere technologieën als nano- en biotechnologie.

Indien we realistisch willen blijven, moeten we vooreerst erkennen dat de Belgische politie, wat nieuwe technologieën betreft, maar een kleine speler is met een beperkt budget. Ontwikkeling van eigen technologie zoals in een ‘gesloten systeem’

(kenmerkend in het ‘bureaucratische’ politiescenario) is niet meer vol te houden en ook niet aangewezen vanuit onze keuze voor een meer netwerkende politie. Zich als politie begeven op de technologiemarkt, het zoeken van partnerschappen voor technologieontwikkeling of –‘testing’, lijkt des te meer aangewezen. De hamvraag blijft echter hoe men tot een beslissing komt over welke technologie te integreren binnen de politie, zeker als de politie zich in een context bevindt van algemene regulerende kaders en minder van specifieke wetgeving.

De stuurgroep stelt voor om enkel die technologie binnen de politiediensten te integreren die in overeenstemming is met de algemeen regulerende kaders maar zonder deze in specifieke wetgeving te gieten. Anders blijft de politie achterop hinken terwijl ze net een grotere flexibiliteit moet aan de dag leggen. Interessanter zou zijn om een soort netwerkstructuur of overlegorgaan op te richten die hierover kan oordelen bijvoorbeeld op basis van een algemeen raamkader. Voor de samenstelling van zo’n raad denken we aan een breed partnerschap met mensen uit de politie en andere veiligheids- en/of inspectiediensten (nationaal en internationaal), experts uit de publieke sector, universiteiten en, waarom niet, uit de private sector. De samenstelling moet hoe dan ook voldoende divers<sup>38</sup> zijn om, in een cultuur van overleg, met evenwichtige en relatief aanvaardbare oplossingen naar buiten te komen. Het gevolg is wel dat individuen of individuele korpsen zich neerleggen bij de beslissingen van het orgaan en aanvaarden dat sommige opties als onvoldoende haalbaar werden beschouwd.

De rol van de wetgeving ligt elders: zij hoeft niet tot in detail alle mogelijke middelen te beschrijven die de politie kan of mag gebruiken. Wel moet ze de opdrachten en functies van de politie duidelijk omschrijven net als de doelstellingen binnen dewelke bijzondere of specifieke middelen kunnen worden aangewend. Hierbij dienen we een kanttekening te maken voor de wettelijke privacybescherming die uiteraard moet blijven bestaan omwille van haar belang in het domein van mensenrechten. Maar de experts of verdedigers van deze belangen kunnen evengoed in het overlegorgaan ‘technologie’ zetelen en hun kennis en expertise aanwenden om de best mogelijke technologische opties te kiezen.

---

<sup>38</sup> En bijvoorbeeld gebaseerd op verschillende types expertise, technologische, juridische, politieke of filosofische.

Het overlegmechanisme moet kunnen bogen op een sterk gespecialiseerde 'Research & Development'-cel ten voordele van de geïntegreerde politie. Deze cel moet zich dan richten op de 'operationaleiteit' of de bruikbaarheid van mogelijke nieuwe technieken en de mate waarin deze integreerbaar zijn met de standaardprocessen van de politie. Nemen we een actueel voorbeeld als de 'bodycam': de opportuniteitsbeslissing om deze al dan niet in te voeren zou liggen bij het overlegorgaan, de operationele 'testing' bij de R&D-cel.

Daarnaast is het belangrijk dat politie én het netwerk voor overleg kunnen beschikken over een minimale leidraad en/of criteria voor de ingebruikname van nieuwe technologieën. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de voorkeur voor duurzame technologie of technologie die courant gebruikt wordt in de maatschappij én die past in het duurzaam gebruik van middelen. Inspelen op hypes refereert immers aan de waan van de dag en dit willen we ook in dit domein vermijden. Een andere voorkeur betreft de aanwending van 'standaard' nieuwe technologie. Dit impliceert dat er zo weinig mogelijk aanpassingen gebeuren aan de technologie die op de 'markt' verkrijgbaar is.

Een kanttekening bij deze combinatie van markgedreven en netwerkende politie is het risico dat de politie loopt op afhankelijkheid van bepaalde bedrijven of partners. De overheden dienen hierover permanent te waken en het risico ook te integreren in het democratische toezicht op de politie.

### *5.5 De politie een speler op de informatiemarkt*

Informatie is de succesfactor die mede het slagen of falen van de politiewerking bepaalt. Het belang van informatie voor de politie, nu en in de toekomst, kan nauwelijks worden overschat. Effectief politiewerk, of het nu gaat om de handhavende of dienstverlenende rol die de politie vervult, kan niet zonder een goede informatiepositie.

In de nabije toekomst en op langere termijn worden belangrijke evoluties verwacht. Er zijn niet alleen de "booming" (nieuwe sociale) media, de sterk evoluerende



technische middelen om informatie te verzamelen en te verwerken maar ook de internationale en vooral Europese samenwerkingsmogelijkheden en -regelgeving.

In dit kader moet de politie ook in het domein van informatie de weg opgaan van het 'netwerkende politie'-scenario. Dit houdt natuurlijk risico's in voor de privacy van de burger. Een correctie vanuit het bureaucratische scenario en in het bijzonder een wettelijke privacybescherming zal daarom permanent nodig zijn. In de overgang naar het netwerkende scenario is het vooral belangrijk dat het 'informatie is macht'-adagio met afscherming en fragmentatie van informatie tot gevolg, wordt doorbroken. Politie moet, in een netwerkomgeving, bereid zijn om databanken en informatie te delen, met andere veiligheidsdiensten maar ook met andere maatschappelijke instanties alsook op zoek te gaan naar externe authentieke bronnen. Dit is ook waar een integraal veiligheidsbeleid om draait. Anders gezegd: de ontwikkeling van een "collaborative intelligence" met het oog op het (gezamenlijk) bereiken van gemeenschappelijke en/of maatschappelijke doelstellingen. In dit opzicht hoopt de stuurgroep dat tegen 2025 de geesten voldoende gerijpt zullen zijn om op een minder dogmatische manier, maar toch rekening houdend met alle risico's voor de 'privacy', om te springen met het beroepsgeheim en zelfs met het geheim van het gerechtelijk onderzoek. Het beroepsgeheim van bijvoorbeeld de zorg- of hulpverleningssector is een zeer belangrijk goed maar in bepaalde situaties kan het relevant en misschien van levensbelang zijn om bepaalde informatie te delen met de politie. Wij denken daarom dat dit moeilijke debat ('veiligheid versus vrijheid') blijvend moet gevoerd worden. Het lijkt ons bijvoorbeeld haalbaar om, in het kader van een specifiek netwerk van betrokkenen (en dit kan gaan tot en met de gerechtelijke overheid), voor een bepaalde problematiek en vanuit een onderling overeengekomen doelstelling, specifieke informatie uit te wisselen. Hierbij zouden de betrokkenen een soort van 'gedeeld' of 'interprofessioneel' beroepsgeheim kunnen honoreren. Voor wat het tweede betreft, het geheim van het gerechtelijk onderzoek, wordt dit soms als 'gemakkelijk' argument aangewend om vooral in de eigen zuil te blijven werken en geen informatie uit te wisselen met actoren van bestuurlijke politie.

Dit hoeft uiteraard niet te betekenen dat de politie zelf geen enkele informatie nog geheim kan houden. Maar de vraag wat echt een geheim karakter heeft en wat niet,

verdient enige reflectie en bijvoorbeeld afgesproken criteria. We wijzen hier nogmaals op het belang van de privacy van de burger.

Om het maximum te halen uit de informatie-uitwisseling, moet zowel de eigen vatting en verwerking van de informatie als de informatiedeling intern de politie optimaal zijn. Voor wat het technische aspect betreft, de vatting en verwerking, dient de politie tegen 2025 werk gemaakt te hebben van een eenvormig informatiesysteem met onderliggend een performante ICT. Idealiter bestaat er dan ook nog maar één statuut voor de 'informatiewerkers'.<sup>39</sup> Voor wat het tweede punt betreft, de interne informatiedeling, vindt de stuurgroep dat politieleiders ook intern moeten durven kiezen voor een informatieconcept dat vooral horizontaal en netwerkend is ingericht. De organisatiestructuur op zich mag nooit de aanleiding zijn tot een verzuiling van de informatie en/of de intelligence. Informatie moet circuleren doorheen de functionaliteiten van de basispolitiezorg, tussen de basis- en gespecialiseerde zorg en tussen gerechtelijke en bestuurlijke politie. Goede samenwerkingsmechanismen met de gerechtelijke en bestuurlijke overheden zijn hiervoor nodig. Daar waar de finaliteit verschilt per taakgebied en waarvoor we specifieke privacyregelgeving<sup>40</sup> blijvend zullen nodig hebben, moeten de politiemensen zelf op een geïntegreerde manier met de informatie leren omgaan. Het komen tot een geïntegreerde informatiezorg noodzaakt bijgevolg veeleer een verandering in de cultuur en mentaliteit dan in de structuur.

Informatie moet bovendien beter aansluiten op het terreinwerk. Idealiter wordt informatie, mede door het gebruik van de technische mogelijkheden bij de politiemensen die uitvoerende taken vervullen, 'gehaald' maar ook 'teruggebracht'. Het eerste gaat over de aanwending van informatie van 'het terrein' voor beleidsontwikkeling. Het tweede betreft bijvoorbeeld ook real-time intelligence, wat door politiemensen op het terrein als zeer waardevol wordt ervaren en bijgevolg een kwaliteitsvolle inrichting verdient. Toch is hier ook voorzichtigheid geboden; de

---

<sup>39</sup> Ook de functie op zich mag aantrekkelijker en dan hebben we het niet noodzakelijk over verloning. Een omgeving waarin men belang hecht aan informatie, aan een juiste vatting, aan een grondige verwerking en analyse maar ook aan feedback naar de informatiewerkers toe (bijvoorbeeld hoe resultaten werden gehaald dankzij de informatie) kan op zich al voldoende zijn om mensen aan te trekken. We denken hierbij bijvoorbeeld aan politiemensen die na tientallen jaren terreinwerk op een andere manier hun steentje willen bijdragen in de organisatie. Hun ervaring zou wel eens van onschatbare waarde kunnen zijn bij het analyseren en het samenleggen van verschillende informaties.

<sup>40</sup> Correctie vanuit het 'bureaucratische politie'-scenario

politiemensen moeten op een pragmatische manier met de informatie omgaan en zich niet profileren als 'big brother'.<sup>41</sup> Informatie moet immers vooral ook helpen om binnen de processen efficiënter te werk te gaan.

Tot slot vormt informatiemanagement de opstap tot kennismanagement in het algemeen alsook rechermanagement in het bijzonder<sup>42</sup>. Meer en meer zullen deze online ingericht worden en met elkaar verweven blijven. De stuurgroep vindt dat tegen 2025 de politie de voorwaarden moet geschapen hebben om verder door te groeien naar een op informatie- en kennisgerichte overheidsonderneming.

### *5.6 De politie een internationaal gewaardeerde partner*

De globalisering, inclusief de internationale migratie versterkt door de economische crisis, zal zich de komende jaren blijven doorzetten. De veiligheidsproblemen die we ondervinden, worden internationaler en de mogelijke oplossingen krijgen niet zelden ook een internationale basis. Terzelfdertijd zijn de gevolgen het eerst voelbaar in (groot)stedelijke centra en worden lokale overheden terug belangrijker voor de organisatie van het 'samen leven' in hun stad. Deze 'paradoxe' trend die het globaliserende verbindt met het lokale, wordt ook wel 'glocalisation' genoemd.

Voor de politie betekent dit dat haar aanwezigheid ook sterk gevraagd en gewild zal zijn op twee niveaus: internationaal en lokaal.

Voor wat het eerste betreft, is de stuurgroep van mening dat er tegen 2025 een voldoende concrete internationale visie moet bestaan over de bijdrage van ons land in de Europese en internationale zorg voor veiligheid. Ze moet gedragen worden door zowel de overheden als de politieorganisatie. Idealiter gebruiken we tegen die datum ook een gemeenschappelijke werkmethode die de politie toelaat om internationale prioriteiten in het domein van veiligheid vast te leggen. Op lokaal niveau werkt men vandaag reeds met lokale prioriteiten maar de internationale oriëntering is vaak

---

<sup>41</sup> Correctie vanuit het 'relativerende en fatalistische politie'-scenario.

<sup>42</sup> Een mogelijk risico hierbij is dat enkel die informatie wordt verzameld die goed meetbaar is, een typisch gegeven uit het marktgerichte scenario.

verschillend en fragmentarisch. Zowel de implicaties van de internationale visie als deze van de lokale evoluties en werkwijze moeten integraal blijven deel uitmaken van de kadernota en er gecombineerd worden met de nationale prioriteiten<sup>43</sup>.

Vanuit die visie kan België vervolgens duidelijke engagementen opnemen, bijvoorbeeld in het kader van het Europese buitenlandse (veiligheids-)beleid. Hiervoor is belangrijk dat de keuzes bepaald worden in functie van de verwachte 'return on investment'<sup>44</sup>. Deze 'return' staat dan voor een impact op de veiligheid in het land. Maar ook op lokaal niveau zullen de engagementen toenemen. In de huidige context waarbij steden evolueren naar stadsregio's, en steeds meer multicultureel worden, zullen overheden blijven inzetten op stadsprojecten met hierin een essentiële rol weggelegd voor de politie- en andere veiligheidsdiensten. De grote uitdaging zal er bijgevolg in bestaan, zowel voor de overheden als de politiediensten, om de juiste balans te vinden tussen lokale, nationale en internationale opdrachten.

In deze context winnen partnerschappen voor de politie alsmäär aan belang. Zonder samenwerkingsverbanden wordt het moeilijk om aan de stijgende vraag vanuit de verschillende niveaus te voldoen. Bovendien heeft de politie de partners ook echt nodig, al is het maar om bijvoorbeeld tot een vlotte implementatie van de internationale regelgeving te kunnen komen. Idealiter maakt de politie ook, veel meer dan vandaag het geval is, gebruik van de mogelijkheden van internationale financiering, bijvoorbeeld via gezamenlijke projecten.

Een belangrijke voorwaarde in dit verband is dat de Belgische politie sterk aanwezig is op diverse fora en dus ook de internationale. Zeker voor wat het laatste betreft, dient de politie te investeren in een kwaliteitsvolle en 'dynamische' internationale vertegenwoordiging. De 'statische' vormen van samenwerking (cf. het netwerk van de verbindingsofficieren in het buitenland) zullen meer en meer tot het verleden gaan behoren. Belangrijker wordt de vertegenwoordiging in duurzame netwerken (via organisaties zoals Europol en Interpol) aangevuld met een meer projectmatige en in tijd beperkte aanpak in regio's buiten de Europese Unie.

---

<sup>43</sup> Zie ook wat hierover is gezegd in het hoofdstuk 5.3 'een innovatief beleid voor de politie'

<sup>44</sup> Correctie vanuit het marktgedreven politie-scenario

Tot slot is de Belgische politie (nog) niet echt internationaal georiënteerd. Eén van de redenen is natuurlijk het belang van de lokale problematieken. In die zin moet de internationale dimensie van de veiligheids- en politiezorg intern de politie gestimuleerd worden, bijvoorbeeld via initiatieven in opleiding en communicatie. In een netwerkende omgeving zullen zowat alle politiediensten immers internationale contacten kunnen onderhouden. Internationale informatie en reglementering moet trouwens ook tot op het lokale niveau geraken (bijvoorbeeld in het geval van mobiele dadergroepen zeer relevant). Dit onderstreept de noodzaak om ook de personeelsleden die hiermee te maken krijgen, voldoende toegang te geven tot de vereiste kennis.

### *5.7 Een cultuur van verantwoording voor de politie*

Verantwoording en controle zijn heel belangrijk bij de keuze voor een meer netwerkende politie. Aan de ene kant lijkt het logisch dat de politie, in een context van partnerschap en gedeelde doelstellingen, evolueert naar een cultuur van wederzijdse verantwoording. Aan de andere kant hebben we een minder strakke regelgeving voor de politiediensten in het vooruitzicht gesteld. Meteen stelt zich de vraag hoe de controle dan wel moet georganiseerd worden. Een controle en verantwoording die enkel op regels gebaseerd zijn lijkt in elk geval niet te volstaan.

De stuurgroep pleit ervoor om de verantwoording en controle in 2025 te organiseren overeenkomstig de 5 vormen van verantwoording zoals de Patten<sup>45</sup>-commissie in Noord-Ierland ze heeft voorgesteld.

De interne verantwoording betreft, overeenkomstig de definitie van Patten, de interne systemen die de politieorganisatie in plaats stelt om individuele politiemensen ter verantwoording te roepen. De stuurgroep meent dat ook in 2025 individuele tuchtonderzoeken nog nodig zullen zijn maar dat die maar moeten worden opgestart wanneer alle andere mechanismen hebben gefaald. Bijvoorbeeld dient elke politiedienst tegen die datum te beschikken over een moderne invulling van 'interne controle', ook

---

<sup>45</sup> Patten et al., 1990.

wel organisatiebeheersing genoemd. Het systeem van organisatiebeheersing zorgt er namelijk voor dat risico's geïdentificeerd en aangepakt worden zodanig dat de organisatie haar kansen verhoogt om haar doelstellingen te bereiken. Individuele fouten en niet-integer gedrag maken deel uit van die risico's. Anders gezegd kunnen politiediensten via een goed uitgebouwde organisatiebeheersing maatregelen uitwerken die het risico op individuele fouten verkleinen. Regelmatige (interne) audits kunnen helpen om zowel de maatregelen in organisatiebeheersing te evalueren en bij te sturen als andere doorlichtingen te doen. Daarnaast moet de politie investeren in een echt 'human resources' beleid met aandacht voor planning en evaluatie maar ook met een cultuur van openheid waarin werkdilemma's en -problemen bespreekbaar zijn. Als dit allemaal faalt en er inderdaad individuele integriteitsschendingen gebeuren, dan moet men dankzij een fair, maar flexibel tuchtrecht kunnen ingrijpen.

Een tweede vorm van verantwoording is de wettelijke 'accountability': deze impliceert dat de politie verantwoording aflegt in geval zij haar bevoegdheden misbruikt<sup>46</sup>. Misbruik van bevoegdheden zal men echter ruimer moeten begrijpen in een context van minder regelgeving en meer netwerking. Er zal met andere woorden zowel een toetsing moeten gebeuren aan de brede regulerende kaders (bijvoorbeeld het respect voor mensenrechten) als aan de beperkte specifieke wetgeving die op dat moment nog in voege is (bijvoorbeeld in verband met gelijkberechtiging, respect voor de privacy). In principe zou de algemene inspectie kunnen evolueren naar deze vorm van controle en dit in functie van de permanente bijsturing van de werking van politie. Zij zou daarnaast ook de (externe) audits kunnen verrichten cumulatief aan de interne audits op organisatiebeheersing.

Transparantie is een derde vorm van verantwoording en houdt in dat de samenleving geïnformeerd worden over wat de politie doet. Het betekent dat de politieorganisaties overzicht houden over hun werking en resultaten en hierover communiceren. Betrouwbare informatie en goede rapporteringssystemen zijn hiervoor onontbeerlijk. Het betekent ook een grote openheid van de politie naar de samenleving en de verschillende bevolkingsgroepen toe. De stuurgroep verwacht dat in een evolutie naar een netwerkende politie, onze politiediensten bijna automatisch naar deze vorm van

---

<sup>46</sup> Verwijst ook naar gerechtelijke onderzoeken tegen politiemensen

verantwoording zullen toegroeien. Wel dient men erover te waken dat de politie naar alle bevolkingsgroepen toewerkt en niet enkel naar degene die het meeste contact onderhouden met de politie.<sup>47</sup>

Financiële accountability is een vierde vorm van verantwoording. In eerste instantie kan deze in het systeem van organisatiebeheersing geïntegreerd worden. Hoe beter de organisatie van de interne controle op de financiën, des te makkelijker een extern orgaan als het Rekenhof kan evalueren op welke wijze de publieke fondsen werden aangewend. In 2025 zou de interne financiële controle dusdanig op punt moeten staan dat de externe controle op de gelden tot een minimum is teruggebracht en dat het Rekenhof (al dan niet in samenspraak met het orgaan dat instaat voor de democratische verantwoording zoals hieronder beschreven) zich kan buigen over de vraag in welke mate de burger waar voor zijn geld heeft gekregen.

Het sluitstuk van de verantwoording is de zogenaamde democratische ‘accountability’. Deze houdt in dat de verkozenen des volks de politie medelen welk soort dienstverlening ze willen en dat ze ook toezicht houden op het nakomen van die dienstverlening. De organen waarover de samenleving vandaag beschikt, zijn de burgemeester of het politiecollege samen met de gemeenteraad of de politieraad op lokaal vlak en de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie samen met de federale politieraad op federaal vlak. De stuurgroep vindt dat het Comité P hier een prominente rol moet opnemen en een reëel democratisch toezicht uitoefenen voor het parlement en de ministers. Dit democratische toezicht mag, in een context van minder regelgeving en een netwerkende politie, niet in handen blijven van alleen magistraten en officieren van politie. Democratisch toezicht moet worden ingevuld door mensen uit de civiele maatschappij in dit toezicht te betrekken. Pas dan komen we werkelijk tot een ‘civic oversight’ van de politiewerking waarin wat de politie doet en hoe, afgetoetst wordt aan de brede regulerende kaders (bijvoorbeeld de bescherming van minderheden) inclusief aan de filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg. Bovendien kan het Comité P, in een omgeving van netwerking en partnerschap, ook haar werkveld verbreden en het democratisch toezicht organiseren op alle veiligheidsdiensten.

---

<sup>47</sup> Bijsturing vanuit het bureaucratische politie-scenario

## 5.8 De politie een moderne werkgever

De politie is een organisatie die bijna 50.000 mensen tewerkstelt. Het HR-beleid heeft zich in het verleden sterk beperkt tot het beheer van personeel en de procedures die hiermee verband houden. HR is echter zoveel meer en de tijd is rijp voor een fundamentele transitie. Vier invalshoeken<sup>48</sup> hebben hierin hun belang:

- De sociologische, die ervoor zorgt dat HR kan aansluiten op de omgeving (bijvoorbeeld in termen van diversiteit, competentie management, inspraak, leeftijdsbewust handelen) en vandaag moet evolueren naar flexibele designs (flexibele werktijden, satellietwerken,...), platte structuren (horizontale werkorganisatie, beperkte hiërarchische niveaus), teamwork (zelfsturende en autonome teams...);
- De psychologische die het individu recht aandoet en aandacht heeft voor een goede 'work-life balance', inzetbaarheid en voortdurende ontwikkeling en autonomie en zelfsturing;
- De strategische die de balans zoekt tussen het aantrekken en organiseren van de beste kandidaten om de lange termijn doelstellingen van de organisatie te realiseren aan de ene kant en het inzetten op de ontplooiing en het welbevinden van de medewerkers aan de andere kant. Dit betekent dat HR bijvoorbeeld staat voor de creatie van werkomstandigheden waarin zowel 'structuurzoekers' als 'creatievelingen' hun gading kunnen vinden, waar ruimte is voor reëel sociaal overleg en waar innoverend nagedacht wordt over alle HR processen;
- De ecologische die het aspect van duurzaamheid toevoegt aan het beheer van de organisatie en zijn middelen.

De respectievelijk sociologische en psychologische invalshoeken liggen in het verlengde van de driving force die we benoemd hebben als 'ontvoogding en emancipatie'. Ze

---

<sup>48</sup> De Prins, 2010.



impliceren immers de nood aan platte organisatiestructuren en flexibele designs, naast individualisering, autonomie en inspraak. Ze voegen er typische HRM-items aan toe zoals het leeftijdsbewuste handelen en het omgaan met (multigenerationele) diversiteit. In het jargon spreekt men over de generaties X, Y en Z.<sup>49</sup> De generaties verschillen in de wijze waarop ze technologie maar vooral ook informatie en ICT hanteren en in de manier waarop individuen werk en vrije tijd afwegen of hun relatie met de organisatie interpreteren. De diversiteit hoeft zich bovendien niet te beperken tot de verschillende generaties maar verwijst evenzeer naar het genderthema en uiteraard de toegenomen internationalisering en globalisering die zich vertaalt in een grotere 'etnische' diversiteit op de werkvloer.

Een laatste punt met betrekking tot HR en de 'driving forces' is het marktdenken en de 'war for talent' die in HR-middens luidop wordt aangekondigd. In de toekomst zal de werkgever die de beste kaarten op tafel kan leggen, ook op de beste krachten kunnen rekenen. Het groeiend aantal spelers in het veiligheidsdomein geeft alvast aan dat ook de politie niet gespaard zal blijven van deze trend. Hierbij vertrekt een 'duurzaam' HR-beleid vooral van de assumptie dat wie plezier heeft in het werk, beter presteert. Het is aan de werkgever om dit te prikkelen en een omgeving te creëren waar werklust gedijt<sup>50</sup>. Hierin past onder meer het concept van 'a new world of working'<sup>51</sup> waarbij werktijd en werkplaats worden geflexibiliseerd in het voordeel van de werknemer maar zonder in te boeten op de te behalen resultaten.

Voegen we hieraan de eisen toe die een meer netwerkende politie met zich meebrengt voor de HR-problematiek overeenkomstig de thema's die we in onze toekomstvisie hebben omschreven, dan heeft de politieorganisatie (ook) nood aan mensen die (1) zich ontplooiën en eventueel specialiseren maar vooral ook hun job doen vanuit een generalistische taakstelling, (2) autonoom kunnen werken maar ook functioneren in

---

<sup>49</sup> De generatie X staat voor de mensen geboren na de generatie van de babyboomers (geboren tussen 1949 en 1964) of tussen 1965 en 1978, de generatie Y voor deze geboren tussen 1979 en 1994 en de generatie Z na 1994 (Vendramin, 2010). De generatie Y en nog meer de generatie Z worden bestempeld als 'digital natives', zij zijn opgegroeid met het internet. De laatste groep echter wordt groot met ipads smartphones en heeft daardoor een nagenoeg constante connectie met het internet (en wat haar nog doet verschillen met de generatie Y).

<sup>50</sup> Riketta (2008) beschrijft de krachtige correlatie tussen prestaties op het werk en het geluksgevoel van de werknemers: hoe meer tevreden mensen zijn op het werk, hoe beter ze presteren. Maar ook: hoe beter mensen presteren op het werk, hoe gelukkiger ze zich voelen.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld Van Massenhove & Auwers (2012) en Flamend (2011).

netwerken en echte teams, (3) technologisch en vooral ICT-onderlegd zijn, (4) op een ongecomplexeerde manier met informatie omgaan maar toch een aantal brede principes of deontologische regels kunnen volgen, (5) meerdere talen beheersen en openstaan voor andere culturen en (6) zich inschrijven in een organisatiecultuur van evaluatie en verantwoording.

Een toekomstig en strategisch HR-beleid voor een meer netwerkende politie is daarom gericht op flexibiliteit, zowel van de politieorganisatie naar de werknemer toe als omgekeerd. Dergelijk type van beleid focust op resultaten, integreert netwerkverbanden, besteedt aandacht aan de werkplek, ondersteunt 'het nieuwe werken', geeft ruimte en tijd voor experimenten, zet in op talent en creëert autonome teams en matrixstructuren die de klassieke hiërarchische lijnstructuren doorbreken. Voor de medewerkers op het terrein gaat meer flexibiliteit gepaard met een grotere handelingsautonomie en de organisatie heeft daarom baat bij een goed uitgewerkt integriteitsbeleid.

Dit beleid bestaat ondersteunend aan het HR-beleid en moet zorgen voor een politieorganisatie doordrongen van integriteit met ethisch of moreel sterke leiders. Concreet heeft het beleid in 2025 een gezond evenwicht gevonden tussen de ondersteunende, stimulerende aanpak en de regelgerichte, controlerende aanpak van integriteitsbeleid. In een snel evoluerende en complexe samenleving wordt het immers almaar moeilijker om het gewenste gedrag in regels te vatten. Beter is het om de discretionaire ruimte van politieambtenaren expliciet te erkennen maar zonder hen in de steek te laten. Het erkennen van de discretionaire ruimte impliceert immers ook dat men politieambtenaren ondersteunt in het omgaan daarmee. Als ze voor lastige ethische dilemma's staan, dan weten ze dat ze kunnen vertrouwen op coaching en begeleiding van leidinggevend. Ze weten ook waar ze terecht kunnen als ze begeleiding buiten de hiërarchische lijn willen. Als politieambtenaren ernstig over de schreef gaan, dan wordt daar gepast op gereageerd met een vlotte maar faire tuchtprocedure of met een gerechtelijke procedure. Politieambtenaren weten waar ze moeten zijn als ze onregelmatigheden willen melden en worden in dat geval ook beschermd tegen mogelijke represailles. Het onderzoek in antwoord op dergelijke klachten gebeurt op een faire manier (met o.m. een eerste inschatting van de plausibiliteit van de klacht en

discreet onderzoek), zodat ook het vermoeden van onschuld en de rechten van wie beschuldigd wordt van onregelmatigheden ten volle gerespecteerd blijven.

De fundamentele transitie staat kortom voor het afstappen van het bureaucratische scenario. Vertaald naar HR-termen betekent dit dat objectiverende HR-modellen meer en meer plaatsmaken voor individualiserende modellen. Waar men in het eerste type uitgaat van een gelijke behandeling, werkt met gestandaardiseerde beleidslijnen en focust op de verwerving van kennis en kunde om aan de functieprofielen te kunnen voldoen, vertrekt men in het tweede type van het permanent leren en het vergroten van de organisationele kennis in zijn geheel.<sup>52</sup> Beleidslijnen worden er sterk geïndividualiseerd, leggen de nadruk op 'kunde' en maken functionele verloning mogelijk. Individuen krijgen de mogelijkheid om hun talenten te ontwikkelen en ze te gebruiken ter verhoging van de collectieve performantie.

Toch zal ook in dit domein een zekere correctie nodig zijn vanuit de andere scenario's. Een aantal regels in HR zullen nodig blijven maar waarschijnlijk meer en meer het product worden van een brede consensus waar de individuele medewerkers zich achter kunnen scharen. Daarnaast is het belangrijk dat de organisatie, ook in haar HR-processen, blijvend evolueert en zich afstemt op maatschappelijke ontwikkelingen. Dit is echter niet hetzelfde als hypes en modellen achterna lopen. Enige relativering met betrekking tot nieuwigheden is dus eveneens op zijn plaats.

## *5.9 Besluit*

In de toekomstvisie voor de Belgische politie heeft de stuurgroep de optie van een 'meer' netwerkend politiemodel naar voor geschoven. Geen enkel model is echter zaligmakend. We hebben daarom elementen uit de andere modellen in de toekomstvisie geïntegreerd.

Een meer 'netwerkend' politiemodel staat voor een herwaardering van de, in de eerste plaats, generalistische taakstelling van politie en impliceert een voorkeur voor essentieel regulerende kaders eerder dan voor gedetailleerde regelgeving. Toch zal er gedetailleerde regelgeving nodig blijven in het kader van de rechtszekerheid en voor

---

<sup>52</sup> Pichault & Nizet (2000).

specifieke materies. Dit is namelijk wat we moeten behouden uit het bureaucratische model.

Binnen die taakstelling is de politie uitvoerder van het veiligheidsbeleid dat op politiek niveau wordt beslist en dat het resultaat is van een breed overleg. Als flexibele organisatie moet de politie kunnen schakelen tussen de verschillende beleidsniveaus en intern tussen de verschillende maar op elkaar afgestemde functionaliteiten. Als maatschappelijke 'actor' beweegt de politie zich als bijna vanzelfsprekend in diverse overlegfora en netwerken. Toch mag de 'eensgezindheid' over de verschillende niveaus, groepen en functionaliteiten heen ook niet té sterk worden. We pleiten voor een netwerkgerichte politie, maar zeker niet voor een alles verstikkende consensus. Immers, elke actor, zowel binnen het veiligheidsbeleid als over beleidsdomeinen heen, heeft zijn eigen perspectief dat bepaald is door zijn eigen rol in het systeem. Dit leidt onvermijdelijk tot spanningen en inconsistenties tussen die actoren. Eerder dan die spanningen te willen toedekken is het wenselijk dat ze benoemd worden en dat elke actor vanuit zijn eigen perspectief meedenkt en -werkt aan gezamenlijke oplossingen. Ook individuele of dissidente meningen –altijd aanwezig in een marktgedreven model– en dus onderlinge diversiteit moeten mogelijk blijven en permanent gehonoreerd worden als input voor een grondig debat.

Reëel partnerschap zal ook nodig zijn om als politie de technologische uitdagingen aan te gaan of een belangrijke speler te blijven op de informatiemarkt. Voor wat het laatste betreft, moet er gekozen worden voor een informatieconcept dat vooral horizontaal en netwerkend is ingericht. Bijsturing vanuit het bureaucratische model, bijvoorbeeld voor wat privacybescherming betreft, zal evenwel noodzakelijk blijven. Belangrijk is ook om, in navolging van het relativerende model, een pragmatische en realistische houding aan te houden in het geval van nieuwe hypes inzake technologie, informatie of ICT.

Diezelfde 'netwerkende' elementen, gecombineerd met bijsturingen vanuit de andere modellen, kunnen we toepassen op het internationale niveau bijvoorbeeld het internationale beleid als product van een breed overleg maar waaraan België met een eigen visie bijdraagt. Op eenzelfde manier zou de politie ook partner moeten zijn bij de implementatie van de internationale regelgeving of voor de participatie in projecten. Het

internationale niveau in de politie wordt vandaag nog onderschat maar moet vooral de aansluiting vinden met het lokale niveau, dat evenzeer in belang zal blijven toenemen.

Instappen in het netwerkende 'scenario' betekent dat de verantwoording van en de controle op de politie verder gaan dan conformiteit met de heersende wet- en regelgeving. Indien de politie een actor en zelfs een orgaan is in de samenleving die zich als belangrijke partner beweegt op diverse fora, dan is democratisch toezicht vanuit de diverse geledingen van de maatschappij een noodzaak. Principes als gelijkberechtiging of de bescherming van minderheden zijn de eerste zaken waarop moet toegekeken worden.

De stuurgroep gelooft dat het toekomstscenario zoals beschreven in hoofdstuk 5 de beste manier is om de politieorganisatie voor te bereiden op een samenleving die sterk geglobaliseerd is maar waar ook de stadsregio's aan belang winnen, die een groeiend aantal spelers op de veiligheidsmarkt telt en waarin individuele en mondige burgers (nog) aanwezig zijn maar opgaan in een steeds grotere diversiteit. Het gaat om een scenario dat duidelijk het accent legt op de netwerkende politie, maar ook elementen bevat van de drie andere benaderingen (cf. bijlage 2). De precieze 'dosering' van elk van deze benaderingen zal uiteraard variëren afhankelijk van het specifieke domein en van de manier waarop de omgeving zich verder ontwikkelt.

Bovendien gaan we ervan uit dat het de moeite loont om op regelmatige basis over een toekomstvisie voor de politie na te denken. De politie is een belangrijk instituut in de samenleving en een toekomstvisie maakt het mogelijk te anticiperen op trends. Dit houdt in dat we ook het HR-beleid hierop in de mate van het mogelijke proberen af te stemmen. Dat is uiteraard niet onbelangrijk als men bedenkt dat we met een politiesterke zitten van een kleine 50.000 mensen.

Voor deze eerste toekomstvisie met als horizon 2025, nodigen we maatschappelijke actoren uit alle hoeken en van alle gezindten uit tot een verder debat over de toekomst van de politie in België. Daarnaast hopen we dat vooral de beleidsverantwoordelijken zich over onze visie zullen uitspreken en ze vervolgens zullen aanwenden om tot concrete besluitvorming te komen.

# Bijlage 1 - De methodologie

## *1. De werkmethode*

De oorspronkelijke werkgroep heeft gekozen voor een methode die rekening houdt met voornamelijk twee criteria: de haalbaarheid betreffende de organisatie van de werkzaamheden met het oog op een eindresultaat en het draagvlak aangaande de te ontwikkelen toekomstvisie. De methode omvatte de installatie van een stuurgroep, thematische werkgroepen en klankborden en de hiermee verband houdende verdeling van activiteiten en beslissingsniveaus.

De stuurgroep wisselde een aantal keer van voorzitter en kende ook een beperkt aantal wijzigingen in de samenstelling. Toch was de kern van de groep relatief stabiel met als gevolg dat een zekere continuïteit kon gewaarborgd worden. De stuurgroep was voor de ganse periode het forum waar beslist werd over de werkwijze, de aanpak en de gehanteerde methodologie en methodieken. De beschikbare documentatie, tussentijdse werkdocumenten en rapporten werden er bediscussieerd en gevalideerd.

Diverse thematische werkgroepen vulden de werkzaamheden van de stuurgroep aan. Elke werkgroep werd geleid door een lid van die stuurgroep. Deze 'piloot' engageerde zich om voor de werkgroep sneuvelteksten te schrijven en de inhoud ervan verder af te toetsen met de stuurgroep enerzijds en een divers samengesteld klankbord anderzijds. In de samenstelling van dat klankbord werden criteria voor diversiteit meegegeven als herkomst (medewerkers politie lokaal-federaal, academici, andere partners) en taalgroep. Telkens ging het om mensen die op de ene of andere manier verwant waren met het thema en die om die reden werden aangezocht dan wel zich hadden aangeboden om mee na te denken. Aftoetsen hield in dat de 'piloot' met de werkgroep de sneuvelteksten herwerkte op basis van de input die vanuit de twee fora geboden werd.

In totaal heeft de stuurgroep informatie aangeleverd gekregen vanuit 7 werkgroepen. Een eerste werkgroep heeft zich gebogen over de uitgangspunten en de methodologie.

De overige werkgroepen waren specifiek verbonden met een thema waarop de scenario-oefening diende toegepast te worden.

## 2. De methodologische principes

De stuurgroep heeft ervoor gekozen om te werken naar een zo concreet mogelijk doel i.e. de ondersteuning van overheden met betrekking tot toekomstige keuzes aangaande politie. Om die reden opteerde de groep voor een vrij experimentele benadering van scenario-ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van strategische scenario's<sup>53</sup>. Dit type scenario's

*'incorporate policy measures at the hand of the intended scenario user to cope with the issue at stake. The aim of strategic scenarios is to describe a range of possible consequences of strategic decisions. Strategic scenarios focus on internal factors (i.e. factors it can possibly affect), and take external aspects into account. They describe how the consequences of a decision can vary depending on which future developments unfold. In these scenario's, the goals are not absolute but target variables are defined. Different policies are typically tested and their impact on the target variables is studied. The strategic scenarios are not only relevant to decision makers, they are also useful as inspiration for interested parties, such as policy analysts or research groups.'*

Een andere en meer voorkomende benadering is het gebruik van scenario's voor de externe omgeving of de toekomstige evolutie van de maatschappij. De Nederlandse politie heeft bijvoorbeeld voor haar toekomstvisie geopteerd voor het in kaart brengen van externe scenario's. Hier gaan het dan om 'mogelijke, niet-onwaarschijnlijke toekomsten aan de hand van veronderstelde uitkomsten van trendmatige ontwikkelingen'<sup>54</sup>.

De strategische scenario's betreffen aspecten die binnen de "circle of influence" van de politieoverheden (in brede zin: op verschillende bestuursniveaus; wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) vallen. Het gaat dus om zaken die door politiebeleid in brede zin kunnen veranderd worden. Wetgeving rond politie en veiligheid,

---

<sup>53</sup> Börjeson et al. 2006, p. 728.

<sup>54</sup> Grijpink, 1998: 7.

bijvoorbeeld, wordt dus niet als een extern gegeven of als driving force beschouwd, maar als een aspect van de strategische scenario's, als iets dat kan veranderd worden.

Twee voorbeelden kunnen dit onderscheid illustreren.

### *1. Basisprincipe vs. strategisch scenario*

De fundamentele optie dat de politie moet bijdragen aan de democratische ontwikkeling van de maatschappij is een onveranderlijk basisprincipe dat niet in vraag wordt gesteld. De concrete invulling van hoe de samenleving er juist moet uitzien en wat we als democratische ontwikkeling beschouwen is niet gegeven. Dat is iets wat zal verschillen van scenario tot scenario.

### *2. Driving force vs. strategisch scenario*

De veranderende rol van de overheid in de samenleving (de overheid niet langer boven de samenleving maar als actor tussen de maatschappelijke actoren, privatisering van vroegere overheidsdiensten (grote rol EU), publiek-private samenwerking, etc.) is een brede driving force waar politiebeleid op zich geen impact op heeft.

De concrete manier waarop de politie zich situeert in die ontwikkeling (actieve samenwerking met private actoren of juist niet, privatiseren of juist niet,...) betreft strategische keuzes en wordt dus besproken bij de strategische scenario's.

Bij de ontwikkeling van de scenario's ligt de klemtoon eerst op creativiteit. 'Scenarios are stories. They are works of art, rather than scientific analyses. The reliability of (their content) is less important than the types of conversations and decisions they spark'<sup>55</sup>.

De keuze voor scenario's impliceert een zekere pluraliteit. Er zal niet één strategie voorgesteld worden maar wel een kaart van verschillende, niet overlappende strategische scenario's die worden uitgewerkt en beoordeeld. Deze scenario's betreffen uitgesproken strategische keuzes die helemaal worden doorgedacht. Aldus zullen ze vaak een wat extreem karakter hebben. De bedoeling is uiteraard niet dat beleidsmakers voor één van die extreme scenario's kiezen maar dat ze, mede dankzij deze analyses en

---

<sup>55</sup> Arie De Geus geciteerd in Searce & Fulton, 2004:30.



rekening houdend met de omgeving, kiezen voor een bepaalde, robuuste combinatie van scenario's. De groep zal in dit verband ook een aantal voorstellen doen.

De klemtoon ligt op de middellange termijn. We ontwikkelen de scenario's voor 2025: dit is ver genoeg om voorbij de horizon van de strategische planningscyclus te gaan maar wel nog voldoende dichtbij om te vergezochte 'science fiction' te vermijden.

De stuurgroep heeft gestreefd naar een samenhangend eindproduct. Dit betekent dat de thema's die aan de scenariomethodiek werden onderworpen, voldoende op elkaar dienden afgestemd te zijn en onderling coherent. Om die reden werd voor de werkgroepen een gemeenschappelijke methodologische leidraad ontwikkeld en een concreet stappenplan uitgewerkt.

### *3. De 4 scenario's*

Een oefening voor scenario-ontwikkeling kan op diverse manieren vorm krijgen<sup>56</sup>.

In de meeste gevallen wordt gewerkt met een 'assenkruis' op basis van twee onderscheidende ontwikkelingen en waarbij ieder kwadrant een toekomstbeeld in zich draagt (bijvoorbeeld hoge/lage economische groei op de y-as en een liberale versus een conservatieve politiek op de x-as). Zodoende ontstaan vier kwadranten die ieder, liefst met behulp van een pakkende metafoor, een bepaalde toekomst typeren<sup>57</sup>. De Nederlandse politie kijkt bijvoorbeeld naar de toekomst in termen van 'kernonzekerheden' met betrekking tot de economische ('groei' of 'krimp') en sociale of maatschappelijke ontwikkeling ('alleen' of 'samen')<sup>58</sup>.

Een andere methode is het extrapoleren van een enkele ontwikkeling. De toekomstbeelden worden weergegeven op één as waarop men de toekomst beschrijft aan de extremen van deze as, bijvoorbeeld hoge en lage economische groei. Vaak ontstaat zodoende een (uitermate) optimistisch en een (uitermate) pessimistisch

---

<sup>56</sup> Osse, Anneke, 2002.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Het levert haar 4 scenario's op: 'de particuliere wereld', 'de collectieve wereld', 'de polariserende wereld' en de 'uitruilwereld'. De rol van politie wordt voor elk van die scenario's bekeken.

scenario. Beide zouden echter weinig reëel zijn daar de waarheid immers veelal in het midden ligt.

Ook wordt soms gewerkt met een driedeling: hoog, midden en laag. Dit leidt er echter gemakkelijk toe dat mensen het middenscenario kiezen en daar vervolgens vanuit gaan. De vierdelingen zouden daarom een betere optie zijn.

In de voorliggende oefening werd effectief gewerkt met een 'assenkruis' dat is ontleend aan de 'cultural theory' van Mary Douglas. De dimensies of basiskeuzen die zij hanteert en die in heel wat domeinen van de sociale wetenschappen worden gebruikt, bleken ook voor het werkveld van de politie interessant. De dimensies betreffen de sociale inbedding 'group' en de inperking door regels 'grid'. De 'group' verwijst naar de mate waarin een individu is opgenomen in een duidelijke sociale eenheid. Hoe sterker de sociale inbedding, hoe meer de individuele keuze beperkt wordt door de groep. De dimensie 'inperking door regels' verwijst naar de mate waarin het leven van een individu begrensd is door voorschriften die hem extern worden opgelegd. Hoe sterker die voorschriften, hoe beperkter de vrijheid van het individu. Beide dimensies samen vormen vier types van sociale interactie: hiërarchisch (hoog op beide dimensies), egalitaristisch (laag op regels, hoog op inbedding), individualistisch (laag op beide dimensies) en fatalistisch (hoog op regels en laag op inbedding). Vertaald naar politiewerking krijgen we een bureaucratische politie of een politie als gesloten gemeenschap met een grote aandacht voor interne regels, een netwerkende politie met eveneens een sterke groep maar minder regels waardoor ze ook makkelijker met andere groepen kan interageren, een marktgedreven politie met minder regels maar een sterke individualistische inslag en een relativerende politie met opnieuw veel regels maar zonder de sterke onderlinge cohesie.

Deze dimensies werden door de stuurgroep bekrachtigd als uitgangspunten voor de ontwikkeling van de strategische scenario's voor de politie. Immers, zij verwijzen niet naar de omgeving of samenleving, maar herbergen belangrijke keuzen in de wijze waarop overheid en politie de kerntaken van politie interpreteren dan wel hoe de politie omgaat met bijvoorbeeld informatie of technologie.

	Group (cohesie) laag	Group (cohesie) hoog
Grid (regels) Hoog	De relativerende politie : regelgericht en fatalistisch  <i>'je fais et je suis ce qui est prescrit ou comme je le sens'</i>  Scenario 4	De bureaucratische politie : institutie- en regelgericht  <i>'je fais et je suis ce qui est prescrit, comme mes paires'</i>  Scenario 1
Grid (regels) Laag	De marktgedreven politie : competitief en individugericht  <i>'je fais et je suis comme je le sens'</i>  Scenario 3	De netwerkende politie: participatief en groepsgericht  <i>'je fais et je suis comme mes paires'</i>  Scenario 2

#### 4. De 6 thema's

De stuurgroep heeft ervoor gekozen te werken rond 6 thema's, cruciaal voor de politiewerking. Deze thema's omvatten de kerntaken van politie, beleid, nieuwe technologieën, informatiehuishouding, internationale politiesamenwerking en controle en verantwoording. Alle thema's werden doorgedacht binnen elk mogelijk scenario.

Het eerste thema, *de opdrachten en taken van politie*, omvat niet een gedetailleerde keuze voor een bepaald soort taken dan wel de manier waarop de taken invulling krijgen en geprioritiseerd worden. Het gaat anders gezegd om de manier waarop overheden en politie de kerntaken interpreteren en ermee omgaan.

Beleid is het tweede thema en wordt gedefinieerd als de manier waarop het *politiebeleid* vorm krijgt, de beleidskeuzes die daaruit volgen en het management van de organisatie op basis van die keuzes.

Het thema nieuwe technologieën betreft de mate waarin technologie behulpzaam kan zijn bij de taakuitoefening van politie. De vraag stelt zich hoe overheid en politie zich inschrijven in een toenemende technologisering van de maatschappij maar ook welke gevolgen de technologisering met zich meebrengt voor de dagdagelijkse politiepraktijk.

Informatiehuishouding is cruciaal voor de politiewerking. Er zijn echter veel manieren waarop een politieorganisatie kan omgaan met informatie: hoe organiseert de politie zich om informatie te verwerven, waarvoor en hoe wendt ze die aan of in welke mate wisselt ze informatie uit? Daarna is er binnen de politie, net zoals in heel wat andere beroepsgroepen, een echte cultus omtrent de geheimhouding van informatie, een cultus die in contrast staat tot de maatschappelijk gewenste 'openbaarheid van bestuur'.

Internationale politiesamenwerking wordt steeds relevanter in een Belgische politiecontext. België is onderhevig aan internationale verdragen en heeft in toenemende mate te maken met grensoverschrijdende politionele opdrachten. De vraag stelt zich hoever men wil gaan in die internationale politiesamenwerking en waar de 'grenzen' worden getrokken.

Verantwoording en controle vormen een zesde thema en herbergen diverse vragen waaronder het belang dat aan verantwoording en controle wordt gehecht, de balans tussen interne en externe controle en hoe de politie zelf omgaat met verantwoording en aankijkt tegen controle.

Voor alle thema's geldt dat zij een specifieke invulling krijgen naargelang zij in een bepaald scenario worden ondergebracht. Net deze oefening zal des te meer de gevolgen van een strategische keuze expliciteren. De mate waarin een dergelijke strategische keuze ook 'past' binnen de krachten die zich in de omgeving voordoen en de toekomst vormgeven, is de volgende oefening.

## Bijlage 2 - De vier scenario's voor politie

In wat volgt werken we de vier scenario's uit met betrekking tot de concrete politiewerking. We vertrekken hierbij van een democratische politieke omgeving, relevant voor de Belgische context. De scenario's worden ontwikkeld binnen het bestaande, normatieve kader met betrekking tot de rechten van de mens, principes of elementen die we ook terugvinden in de Wet op het Politieambt en de Wet op de geïntegreerde politie.

We bespreken de gekozen thema's voor elk scenario en vatten de belangrijkste elementen samen in sterke punten en risico's gezien vanuit de gedefinieerde constanten. We plaatsen de uitkomst van elk scenario in het licht van de 'driving forces' en bekijken welke opportuniteiten en dreigingen deze precies met zich meebrengen precies voor deze uitkomst.

Elk scenario krijgt aldus een 'gebalanceerde' behandeling: niet alleen worden de wenselijke uitkomsten in kaart gebracht maar ook de problemen die een gevolg kunnen zijn van een radicale doorgedreven toepassing van het scenario. Onnodig te zeggen dat de zuivere scenario's, en al zeker de radicale toepassingen ervan, zelden of nooit in de realiteit voorkomen en soms zelfs enigszins absurd kunnen overkomen. Toch zijn ze relevant omdat ze precies de risico's in al hun extremititeit blootleggen.

De realiteit is altijd een mengeling van scenario's. Dit blijkt duidelijk uit de beschrijving van de Belgische politie vandaag -eerder in het rapport beschreven- als uit de keuzen voor de toekomst.

### *1. De bureaucratische politie: institutie- en regelgericht*

#### **1.1 Inleiding**

De politie wordt geregeerd door een wet- en regelgevend kader en staat sterk als groep. Dit impliceert dat zij enkel met de maatschappij interageert binnen een genormeerd

kader. Dit gaat gepaard met specifieke assumpties en overtuigingen, bijvoorbeeld dat regels er zijn voor iedereen en dat de politie zorgt voor een uniforme toepassing ervan. Rechtvaardig handelen is in deze optiek het gevolg van een juiste toepassing van regels. Dit betekent dat de kwaliteit van de regelgeving determinerend is eerder dan de kwaliteit van het optreden. Om willekeur in de toepassing van de regels te voorkomen, wordt de discretionaire ruimte van organisatie en individuen zoveel mogelijk ingeperkt en dit opnieuw via regels.

## **1.2 De politiewerking**

Binnen de organisatie worden de interne regels gedeeld en aanvaard. Zowel top, midden als basis onderschrijven in principe de regels waaraan zij allen onderworpen zijn. Macht wordt ontleend aan die regels. Ieder vervult zijn eigen rol met bijhorende taken. De organisatie kenmerkt zich aldus door een sterke structuur met afgebakende bevoegdheden alsook een cultuur die daarbij aansluit (gericht op uniformiteit en niet op diversiteit). De organisatie is veeleer taak- of regelgericht dan gericht op de mens zelf. Ze functioneert 'top-down' en concentreert zich op de 'uitvoering'. Mobiliteit gebeurt doorgaans op basis van anciënniteit en formele competenties.

De taken van de politie worden hoofdzakelijk georganiseerd via wet- en regelgeving. De politie is een 'instituut' ten dienste van de overheden. Haar taken evolueren overeenkomstig de op wetgeving gestoelde (en legitieme) verwachtingen en de eisen van die overheden die steeds hun neerslag krijgen in nieuwe regels. De nadruk of de prioriteit zal vermoedelijk liggen op taken die verbonden zijn met het institutionele karakter van de politie. Criminaliteit en onveiligheid worden begrepen als het 'niet volgen van regels' en de politie heeft een sterk handhavende rol bijvoorbeeld inzake openbare orde of verkeerswetten. Om de taken intern te organiseren, kenmerkt de politieorganisatie zich door een strakke hiërarchie en een verticale organisatiestructuur. De uitvoering van de taken wordt gereguleerd door de uitbouw van interne procedures.

Het beleid dat binnen de organisatie wordt gevoerd, is voornamelijk operationeel, i.e. verbonden met regels, procedures en capaciteit, en georiënteerd op de interne werking

en taken. Strategische beleidsontwikkeling is met andere woorden de taak van de wettelijke opdrachtgever en dit beleid krijgt vorm via doorvertaling intern de organisatie in regels en richtlijnen. Deze doorvertaling is vooral bureaucratisch: men is verondersteld om de regels te kennen, communicatie over de regels en het beleid is bijgevolg overbodig. Macht wordt ontleend op basis van anciënniteit en expertise met betrekking tot de regels en hun toepassing. Juristen hebben in dit systeem een voetje voor.

Voor wat nieuwe technologieën betreft, gaat de politie slechts over tot de toepassing ervan wanneer de regelgeving dit toelaat. Het gebruik van uniforme technologie en technieken en dit volgens strikte procedures is belangrijker dan de aanwending van creativiteit en een heterogeen gebruik. Dit brengt met zich mee dat een correcte toepassing prioriteit heeft op het resultaat 'an sich'. In termen van opsporing en vervolging, zeker wanneer het gaat om georganiseerde en technologisch onderbouwde criminaliteit, zal de politie nagenoeg altijd achter de feiten aanlopen. Vele technologische toepassingen worden bovendien intern ontwikkeld; uitwisseling en kruisbestuiving met externe spelers is nagenoeg onbestaande.

De informatiestromen zijn sterk gereguleerd. Informatiebeheer gaat gepaard met strikte regels en procedures en met een sterke scheiding tussen intern te gebruiken informatie en informatie die ook met externen mag gedeeld worden. Voor wat het laatste betreft, wordt dit zo beperkt mogelijk gehouden. Het beroepsgeheim wordt zo breed mogelijk geïnterpreteerd en is ingekapseld in de sterke groep die zelf de cultus van geheimhouding belijdt. De informatie moet bovendien altijd in functie staan van het politiewerk. Informatieleveranciers komen ofwel van binnen de organisatie ofwel zijn het informanten waarvoor strikte regels gelden.

Ook de internationale politiesamenwerking vindt plaats binnen sterk uitgewerkte regels. Voor de aanpak van internationale en grensoverschrijdende criminaliteit kan de politie zich enkel engageren indien de wetgeving het toelaat. De naleving van de interne procedures en het respecteren van de bevoegdheidsverdeling gaat voor op de efficiëntie

en doelmatigheid van de aanpak. Wat de internationale informatie-uitwisseling betreft, kan deze maar bestaan mits een duidelijk en formeel kanaalkeuzemodel.

De politie controleert en laat zich controleren op conformiteit met de regels. Wettelijke verantwoording is in deze ontzettend belangrijk, i.e. de vraag of de politie steeds conform en binnen haar wettelijke bevoegdheden ageert. De controle-instanties bestaan logischerwijze uit magistraten en politiemensen die onderzoek verrichten naar het misbruik van bevoegdheden. De interne verantwoording of de controle intern de organisatie beperkt zich in eerste instantie tot het naleven van de interne richtlijnen en dienstnota's. Interne controlediensten zullen ook vanuit die finaliteit worden ingericht.

### **1.3 De sterke punten**

Voor wat de drie rollen van politie betreft, is de institutionele rol sterk uitgewerkt. De politie werkt conform wetten en regels door democratische overheden ingesteld. Ze voegt er nog eens interne regels aan toe om het gevaar van een te grote discretionaire ruimte in te perken. Het scenario veronderstelt een grote duidelijkheid omtrent de plaats en rol van de politie in de samenleving. Het optreden van de politie kan bovendien steeds aan de wettelijkheid en de regels worden getoetst. Het gevolg is een sterke voorspelbaarheid maar ook rechtszekerheid, temeer daar de wettelijke 'accountability' goed is georganiseerd. Interne en externe controlediensten weten waarop ze zich moeten organiseren en wat de finaliteit van hun opdracht is.

De beleidsprincipes zijn voor elke burger dezelfde: uniformiteit, gelijkheid en gestandaardiseerde politiezorg. Binnen het veiligheidsbeleid bestaan geen uitzonderingsregels in termen van een beleid op maat of een doelgroepenbeleid. De taken en kerntaken organiseren binnen een politiedienst, ook wanneer ze gestructureerd is op twee niveaus, betekent in dit scenario een groot arsenaal aan (uniforme) regels voor de volledige politie en een inperking van de discretionaire ruimte van de afzonderlijke deelorganisaties (bijvoorbeeld entiteiten van de federale politie maar ook lokale korpsen) en individuen. Dit maakt de gelijkwaardige politiezorg over het ganse land alvast makkelijker te organiseren.



## 1.4 De risico's

Voor wat de twee andere rollen van politie betreft, de politie als dienstverlener en als beroepsgroep, zijn beide enkel gegarandeerd als deze binnen de regels passen. Taken, opdrachten of werkwijzen zijn immers steeds in functie van de organisatie en haar regels. Daarnaast is inspraak van de personeelsleden in organisaties die voornamelijk functioneren via regels en dus weinig ervaring hebben in overleg, enkel mogelijk indien zij formele vormen aanneemt. Anders gezegd is de enige optie voor inspraak een afgebakende vakbondswerking. Ook de domeinen waarover de vakorganisaties hun opinies kunnen laten gelden, zijn gereguleerd.

Dit scenario impliceert, voor wat de balans betreft tussen de drie rollen van politie in de samenleving, een vrij paternalistische visie op politie en maatschappij. De politie is vooral handhaver van wetten en regels. De sterke gerichtheid op regels houdt bovendien het risico in dat elk probleem, extern en intern aan de organisatie, opgelost wordt via de bepaling van nieuwe regels. Problemen inzake veiligheid of leefbaarheid (overlast bijvoorbeeld) worden geïnterpreteerd als zijnde het gevolg van een tekort aan regels waarvoor vervolgens nieuwe regels gemaakt worden. Het gevolg is een kluwen van regelgeving waarbij men langzaam aan het overzicht verliest. Hierdoor dreigt men op termijn te vervallen in het fatalistische scenario.

Wanneer enerzijds de geïntegreerde werking kan winnen bij een grotere uniformiteit in dit scenario, wordt tegelijkertijd de macht van lokale overheden ten aanzien van de politiewerking uitgehold. Een lokaal veiligheidsbeleid voeren, wordt moeilijk net als het verzorgen van een politiezorg op maat van de zone of gemeente.

De gemeenschapsgerichte filosofie, indien ze in dit scenario al een plaats kan hebben, kan bijgevolg niet meer zijn dan een 'window-dressing' oefening. De politieorganisatie is namelijk niet echt begaan met de kwaliteit van haar optreden noch laat zij toe om flexibel en probleemoplossend te werk te gaan. Ook samenwerking met partners is moeilijk. Ze is maar mogelijk indien ze geformaliseerd is, bijvoorbeeld in een protocol. Een meer diepgaande samenwerking in termen van bijvoorbeeld burgerparticipatie is

nog ingewikkelder: ook zij kan pas bestaan binnen formele regels en voorwaarden. Intern de organisatie is men ook niet echt bekommerd om een efficiënte bedrijfsvoering noch om een doorgedreven informatiegerichte werking. Nogmaals, de conformiteit met de regels is belangrijker.

### **1.5 Opportuniteiten en bedreigingen**

Indien we de 'driving forces' bekijken en de mate waarin zij een opportuniteit dan wel een bedreiging vormen voor de materialisering van dit scenario, dan komt het scenario vooral over als 'gedateerd'. De gehechtheid aan regels en bureaucratie is tegenstrijdig met de evolutie naar een sterker individualisme, een 'zap'-cultuur en een gewenste waaier aan keuzes en dienstverlening op maat. Het scenario rijmt bovendien met een sterke centrale overheid maar past veel minder in een beweging die het belang van steden en lokale overheden of zelfs regionalisering affirmeert.

De bureaucratische politie is evenmin gewapend om de samenwerking dan wel de concurrentie aan te gaan met organisaties uit de private sector die een rol toebedeeld krijgen in veiligheid. De kans is veel groter dat de organisatie zich gaat terugplooiën op zichzelf, verongelijkt omdat ze nu actoren naast zich moet dulden terwijl ze nochtans altijd de regels heeft gevolgd en toegepast.

Dezelfde 'onaangepastheid' geldt voor de internationalisering en de technologisering: de organisatie in dit scenario is niet in staat om zich te bewegen op internationale fora noch afspraken te maken voor een gedegen samenwerking en uitwisseling. Zij heeft bovendien ook geen antwoord op de toenemende migratie en de vermenigvuldiging van nationaliteiten. Zij moeten ook maar de regels kennen. Bovendien hinkt zij altijd achterop in technologische ontwikkeling en ingebruikname.

Maar toch biedt de 'culturele' evolutie ook een zekere 'opportuniteit' voor dit scenario. Immers, veel keuzevrijheid en alles in vraag stellen is niet evident en opnieuw verdere bron van onzekerheid. We kunnen hier verwijzen naar het concept 'boundlessness' uit de theorie van Merton. Het houdt in dat steeds meer mensen geloven in "the sky is the limit" idee of het verleggen van de eigen grenzen en doelstellingen waardoor men steeds

'hoger' klimt, maar anderzijds ook nooit 'hoog genoeg' raakt. Te weinig voldoening in het leven, depressies en een stijgend aantal zelfdodingen zouden aldus de duistere zijde uitmaken van het toenemende individualisme. Het feit dat mensen uiteindelijk toch nood hebben aan regels blijkt volgens sommigen ook uit de opkomst van extreem rechts welke een nieuwe 'regel-aandrager' pretendeert te zijn om 'orde op zaken' te stellen. Dus een organisatie met sterke regels zou ook terug een soort houvast kunnen betekenen voor mensen die het moeilijk hebben met vervagende grenzen op allerlei vlak. Of, om het in een mildere vorm te stellen: in een wereld vol verandering, individualisering en vermarkting kan het net de opdracht zijn van politie om terug structuur en rechtszekerheid te brengen en zo de democratie en het algemeen belang mee te bewaken en het vertrouwen in de instituties aan te zwengelen.

## *2. De netwerkende politie: participatief en groepsgericht*

### **2.1 Inleiding**

De politie is een groep met een grote interne cohesie en weinig regels. Ze dient de belangen van een grotere groep, namelijk de samenleving. Haar taak wordt georganiseerd vanuit een algemene opdracht/missie, al dan niet wettelijk verankerd, een zeer algemeen regelgevend kader en onder het eveneens 'algemene' gezag van de overheden. Rechtvaardig handelen betreft het toepassen/naleven van de missie maar zonder dat voor alles formele regels bestaan. Dit laat een grote flexibiliteit toe in de interpretatie temeer dat ook binnen de samenleving verschillende groepen bestaan die mogelijks een andere aanpak vergen. Een doelgroepenbeleid kan hieruit volgen. Die interpretatie of lezing van de samenleving moet wel aanvaard blijven in de samenleving en collectief gedeeld door de politie zelf. Aldus wordt de voorspelbaarheid verhoogd en willekeur vermeden.

### **2.2 De politiewerking**

De politie als groep functioneert op basis van ongeschreven regels en afspraken. Men heeft gemeenschappelijke doelstellingen op basis van een gedeelde missie. Tussen de groepsleden onderling is een sterke consensus aanwezig waarbij het groepsbelang

primeert op het individueel belang. De structuur van de organisatie is in deze eerder plat en egalitair en de cultuur weinig divers. Een dergelijke organisatie is niet mens- maar wel groepsgericht. Mobiliteit gebeurt via aanvaarding door de groep. Met andere woorden, die aanvaarding is het principe waarop wordt gerekruteerd en op basis waarvan carrière wordt gemaakt.

Het regelgevend kader voor de opdrachten van politie blijft bestaan maar er wordt in dit scenario veel losser mee omgesprongen. Feit is dat de manier waarop men naar de taken kijkt en prioriteiten stelt, afhankelijk zal zijn van de interne participatieve besluitvorming en de druk vanuit de samenleving. De prioriteiten zullen waarschijnlijk te maken hebben met wat de groepen (en in het verlengde daarvan hun politieke vertegenwoordigers) belangrijk vinden (bijvoorbeeld een dienstverlening rekening houdende met hun specifieke verzuchtingen) maar ook wat hen het meeste 'stoort' (bijvoorbeeld bepaalde criminaliteitsvormen of overlast). De invulling van de prioriteiten kan relatief makkelijk evolueren alsook in partnerschap met al dan niet wisselende groepen in de samenleving worden opgenomen. Om de taken intern te organiseren, worden onderlinge afspraken gemaakt. Doorgaans zijn ze niet strikt afgelijnd en heeft de organisatie vooral baat bij polyvalente medewerkers.

Het beleid is gericht op inspraak. Wie zich als groep manifesteert kan zonder al te veel formele regels participeren aan het beleid. Beleidsontwikkeling is de taak van iedereen, de medewerkers worden geresponsabiliseerd om bij te dragen aan het beleid en de beslissingen worden bij consensus genomen. Beslist beleid maakt het voorwerp uit van afspraken en wordt niet noodzakelijk in regels of wetten gegoten. Communicatie over het beleid en de afspraken is daarom des te belangrijker. Beleid wordt eveneens 'organisch' ontwikkeld met de belangengroepen. Anders gezegd is een doelgroepenbeleid de (ongeschreven) norm. Problemen worden aangepakt via overleg en een aanpak op maat wordt op basis daarvan ontwikkeld. Individuele macht en leiderschap zijn niet evident in dit scenario. Macht zal vooral informeel en dikwijls op basis van charisma verworven worden. Leidinggevendens kunnen niet anders dan 'people managers' zijn die goed kunnen onderhandelen en diplomatisch zijn. Zijn ze dit niet, dan zal de groep hen 'uitspuwen'.

Nieuwe technologieën worden ontwikkeld en gebruikt voor en samen met de gemeenschap(pen) waarin de politie werkzaam is. Daardoor zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van vercommercialiseerde nieuwe technologie. De politie kan ook volop (vrij) –en voor zover dit financieel haalbaar is- gebruik maken van de technologie die door partners werd ontwikkeld. Technologische toepassingen worden weinig of niet intern ontwikkeld maar nieuwe technieken worden wel snel geïntegreerd. Sociale media kennen een veralgemeende toepassing en worden ook intern de politieorganisatie gebruikt om te communiceren.

Er is een vrije informatiedeling tussen politie en maatschappij. Hoogstens worden een aantal basisprincipes afgesproken. De informatie komt naar de politie toe vanuit diverse geledingen van de maatschappij. De politie schermt de eigen informatie niet af behalve misschien deze waarbij zij strikt gebonden is aan het beroepsgeheim (bijvoorbeeld in het kader van een gerechtelijk onderzoek). De uitwisseling van informatie staat niet in functie van het politiewerk maar in functie van de veiligheid algemeen. Andere actoren spelen hierin mee en overheden hebben de regie in handen. De informatiehuishouding volgt deze logica. Er is binnen de organisatie een vlotte informatiedeling, ondersteund door moderne ICT en in het bijzonder de toepassing van sociale media.

Overleg en onderling vertrouwen zijn tevens sleutelwoorden voor de internationale samenwerking. Voor elk nieuw fenomeen met een (vermoedelijk) internationale dimensie worden de buitenlandse partners en internationale instellingen betrokken. De voorkeur wordt gegeven aan overleg –zowel formeel als informeel- en aan een collectieve besluitvorming. Men gaat voor pragmatische oplossingen en dit binnen zeer algemene regels die dit toelaten. Ongeacht het gebruikte informatiekanaal wordt op elke afzonderlijke vraag tot internationale samenwerking geantwoord.

De politie legt verantwoording af jegens de samenleving en wat deze aanvaardbaar acht. De 'accountability' is dus vooral een 'democratische' accountability. Het impliceert dat de 'civiele maatschappij' haar eigen toezichtsorganen creëert. In die organen zetelen vertegenwoordigers die uit alle geledingen van de maatschappij kunnen afkomstig zijn. De onderzoeken die in de schoot hiervan verricht worden zullen eerder thematisch en

verbetergericht zijn dan louter repressief. De relatie met de politie als dusdanig is niet bedreigend maar gestoeld op morele autoriteit en respect. De interne 'accountability' functioneert op basis van erkenning door de ganse groep en gebeurt niet alleen van beneden naar boven maar ook van boven naar beneden. Interne controlesystemen kunnen worden opgezet, bijvoorbeeld om na te gaan of iedereen binnen de afspraken blijft maar kunnen evengoed veel ruimer en proactief worden opgevat. Uit klachten kunnen bijvoorbeeld trends worden afgeleid die men in een breder concept van organisatiebeheersing kan integreren.

### **2.3 De sterke punten**

De politie is een dienstverlener. Wat ze doet, gebeurt binnen een algemeen regelgevend kader, onder het gezag van de overheden maar met heel wat inspraak van groepen van buiten en binnen de organisatie. Dankzij die inspraak zijn vakorganisaties hetzij overbodig hetzij in staat om over alle aangelegenheden mee te praten.

De politie heeft een algemene opdracht in de samenleving die zij verder kan invullen. Flexibiliteit en creativiteit laten haar toe oplossingen op maat te bedenken voor mogelijke problemen aangebracht vanuit de eigen groep of groepen van buiten de organisatie. Samenwerken met andere groepen is evident zij het dat de samenwerking en informatie-uitwisseling geen formele lijnen of procedures zal volgen. Wel biedt dit heel wat mogelijkheden voor een betere geïntegreerde werking maar ook voor een op onderling op elkaar afgestemd lokaal en federaal veiligheidsbeleid of een internationale politiesamenwerking. Burgerparticipatie verschijnt hier als heel waarschijnlijk voor die groepen die goede (informele) contacten onderhouden met de politie.

Inspraak in de beroepsgroep is inherent aan dit scenario: de participatie is ingebouwd en beperkt zich niet tot formele vormen, noch is zij beperkt tot specifieke domeinen met betrekking tot het beroep.

De gemeenschapsgerichte filosofie sluit relatief goed aan bij de kenmerken van dit scenario. De politie is pragmatisch ingesteld, bereid om verantwoording af te leggen en 'empowert' zowel haar eigen medewerkers als groepen buiten de organisatie.

Technologische oplossingen worden gekozen uitgaande van de algemene missie en in functie van de afgesproken politiezorg en de specifieke doelgroepen. Hetzelfde geldt voor het informatiebeheer. Controle vanuit de samenleving wordt aanvaard en klachten worden opgenomen als signaal ter verbetering. De politie is sterk begaan met de kwaliteit van haar optreden.

## **2.4 De risico's**

De institutionele rol van politie roept in dit scenario de meeste vragen op. De bescherming en de regeling van de maatschappelijke orde wordt voor overheid en politie een moeilijke klus als diverse groepen uit de samenleving moeten gaan bepalen hoe die orde eruit ziet. Alle groepen uit de samenleving laten participeren in het beleid en iedereen tevreden houden is immers een illusie. Vroeg of laat moet overheid en/of politie voor de ene en tegen een andere groep kiezen en zal zij bovendien tot handhaving moeten overgaan. Wanneer hier niet voldoende op gestuurd wordt, riskeert men een Matteüseffect<sup>59</sup> waarbij zij die al meer hebben, nog meer krijgen en zij die minder hebben, nog meer uit de boot vallen. De vraag stelt zich bovendien of de politie nog aan ordehandhaving kan doen wanneer zij permanent een andere rol opneemt. De afstand tussen politie en bepaalde groepen van burgers kan immers vervagen waardoor de politie zich niet meer kan opstelt als neutrale partij. Een bijkomend risico ingeval de politie haar taak inzake handhaving verwaarloost is dat andere groepen zich hierop zullen toeleggen. Bovendien kan een te grote transparantie ertoe leiden dat informatie te grabbel komt liggen en dat bepaalde groepen er misbruik van maken.

Het algemeen belang, nauw verbonden met de institutionele rol van politie, verbleekt ten opzichte van het (eigen) groepsbelang. De volledige samenleving wordt mogelijks in termen van groepen beoordeeld met verschillende beleidslijnen en soorten optreden tot gevolg. Groepen kunnen dan al snel 'gelabeld' worden. Zonder regels voor gelijkberechting kunnen groepen of individuen gestigmatiseerd, gediscrimineerd of uitgesloten worden. Immers het is niet ondenkbaar dat de politie, in haar dienstverlening, allianties sluit met bepaalde groepen. In die zin kan het best zijn dat 'criminelen' als echte 'outcasts' zullen worden gezien door diverse groepen in de

---

<sup>59</sup> De notie « Matteüseffect » werd gepopulariseerd na gebruik ervan door wijlen Prof. Herman Deleeck.

samenleving, dat de politie door die groepen mee op sleeptouw wordt genomen en dus zou kunnen 'vergeten' dat criminelen nog steeds fundamentele rechten hebben. Door de algemene regelgeving kan het optreden van politie ook minder aan de wettelijkheid getoetst worden waarbij willekeur in het optreden steeds op de loer ligt. De 'democratische' accountability moet hierop wel corrigeren maar dat is waarschijnlijk moeilijker dan de toetsing aan regels. De rechtszekerheid is bijgevolg niet verzekerd. Plaatsen we dit dan binnen een toenemende internationalisering en migratie waarbij nieuwe groepen onze samenleving blijven vervoegen en diverser kleuren, dan is een dergelijk scenario mogelijks heel bedreigend voor deze groepen.

Naast het algemeen belang is het individu een tweede mogelijk 'slachtoffer'. Wie niet mee kan met de groep of niet akkoord is, kan totaal geïsoleerd geraken.

Een te grote nadruk op de groep en dus op cohesie en interne solidariteit herbergt nog een ander risico: het toedekken van individuele 'fouten' of 'onethisch gedrag' onder het mom van collegialiteit. Belangenorganisaties kunnen dit mogelijks nog versterken. Ook zij kunnen zodanig georiënteerd zijn op de eigen groep dat ze dit groepsbelang steeds laten primeren op het maatschappelijk of algemeen belang.

De drie rollen van politie zijn uit balans. De politie verwordt tot een essentiële dienstverlenende en sociale organisatie met een permanent risico op een bevoordeling van groepen ten nadele van anderen. Hierdoor is het ogenschijnlijk meest democratische scenario tegelijkertijd een bedreiging voor fundamentele democratische principes als gelijkberechtiging of de bescherming van minderheden.

Voor wat de geïntegreerde werking betreft, kan de politiezorg op maat en de manier waarop ze ingevuld wordt, onderling sterk verschillen. Het principe dat elke burger kan rekenen op een minimale gelijkwaardige politiezorg komt in het gedrang.

Tot slot kan de vraag gesteld worden of een efficiënte bedrijfsvoering binnen dit scenario mogelijk is. Een verregaand participatief proces van besluitvorming kan het beslissingsproces vertragen dan wel tot gevolg hebben dat er niets beslist wordt.



Mogelijke gevolgen zijn onduidelijkheid over wat prioritair is en een zwak leiderschap in termen van knopen doorhakken.

## **2.5 Opportuniteiten en bedreigingen**

Binnen de 'driving forces' lijkt dit scenario wel hout te snijden. Het feit dat mensen het steeds moeilijker hebben met regels, centrale aansturing en eerst zelf keuzen willen maken, doet vermoeden dat meer participatie en collectieve afspraken voor politiezorg de wind in de zeilen kunnen krijgen. Dit sluit bovendien mooi aan bij de affirmatie van steden en sommige regio's in de Europese ruimte en het toenemende gewicht van lokale overheden en dus de optie voor een sterk lokaal verankerd veiligheidsbeleid (op maat). Evengoed kan het aansluiting vinden bij internationale partnerschappen. Anderzijds kan het individualisme hier roet in het eten gooien. De keuze om bij een bepaalde groep te behoren is vooral vluchtig en kan het werken op langere termijn en naar concrete resultaten toe, mogelijks bemoeilijken.

De netwerkende politie staat open voor diverse samenwerkingsvormen en de pluralisering van het veiligheidsaanbod biedt hier opportuniteiten. De politie zal immers nooit aan de totale vraag qua veiligheid en leefbaarheid kunnen voldoen. Andere spelers op de markt kunnen hier soelaas bieden. De pluralisering kan ook bedreigend werken wanneer anderen essentiële politietaken op zich gaan nemen.

Dezelfde soort 'aangepastheid' geldt voor de technologisering: de organisatie opent zich voor de buitenwereld en de technologie uit die wereld, sociale media inclusie. Hierdoor kan zij gelijke tred houden met technologische ontwikkelingen in de maatschappij en een aantal van haar taken of diensten 'technologiseren'.

## ***3. De marktgedreven politie: competitief en individugericht***

### **3.1 Inleiding**

De politie is een organisatie bestaande uit individuen in een maatschappij die eveneens uit individuen is samengesteld. De taak van politie wordt minder georganiseerd via

regels maar er wordt des te meer gerekend op de individuele verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van eenieder. In reëel entrepreneurship vinden politie en burger elkaar via vraag en aanbod zoals in een systeem van de vrije markt. De overheid speelt een relatief beperkte rol en mag vooral de werking van de 'markt' niet verstoren. Zij is trouwens zelf speler op de markt: de overheid kan er bijvoorbeeld voor kiezen om zelf contracten af te sluiten met commerciële veiligheidsdiensten dan wel bijkomende politiediensten in te stellen. Omwille van de mogelijke concurrentie, bieden ook individuele politiemensen aan wat de burger vraagt en zij doen dit via onderlinge competitie. Degene met het beste aanbod zal immers opnieuw gevraagd worden en er overeenkomstig voor beloond worden. De discretionaire ruimte is maximaal. Flexibiliteit, diversiteit en creativiteit zijn troef met 'receptwerking' tot gevolg: de kwaliteit van het individuele optreden is doorslaggevend.

### **3.2 De politiewerking**

Intern de organisatie is competitie het sleutelwoord. De structuur van de organisatie is functioneel voor een efficiënte werking en moet een maximale bewegingsvrijheid voor individuen toelaten. Iedereen werkt in functie van persoonlijke successen. Personeelsleden krijgen in die structuur maximale kansen om zich te ontplooien maar moeten ze wel zelf grijpen. Een sterke (corporatistische) cultuur is er niet, tenzij het gedeelde geloof in individuele mogelijkheden en competitie. Opwaartse mobiliteit is weggelegd voor individuen die het sterkst 'uit de strijd' komen en op die manier 'nemen wat hen toekomt'.

Het wetgevend kader voor de taken van politie wordt vooral als een algemeen raamwerk beschouwd, als marges waarbinnen de politie werkt en waarbij zij verschillende opties heeft om die taken in te vullen. Prioriteiten zullen eerder voortvloeien uit de som van de individuele vragen van burgers en overheden en in domeinen waar de politie uitblinkt. Domeinen waar de politie minder goed in is, worden overgenomen door andere spelers op de markt. Voor de interne organisatie van taken wordt een structuur opgezet die alle ruimte biedt voor het individuele handelen en boeken van resultaten. Criminaliteit wordt aldus verhinderd en bestraft dankzij een efficiënte werkwijze verricht door hetzij de politie hetzij de andere publieke of private

spelers. Indien de organisatie zich moet onderscheiden van andere organisaties, heeft ze alle belang bij specialisaties en eventueel daaraan gekoppelde monopolieverwerving.

Het beleid is gericht op het dienen van individuele belangen. Burgers zijn klanten en overheden gedragen zich als klanten. Wat beleidsmatig belangrijk is, wordt bepaald door het spel van vraag en aanbod tussen individuen, tussen de burger en de medewerker van politie. Algemene regelingen en bepalingen staan in functie van de finaliteit namelijk een hoge efficiëntie en goede kwaliteit leveren. Wie zijn gading niet vindt, kan immers bij de concurrentie terecht. Overleg met het oog op gedeelde strategieën is mogelijk voor zover de verschillende betrokken actoren erbij winnen. Prioriteiten worden gekozen op basis van wat de individuele burger wil, wat efficiënt is en functioneel voor de politie. Medewerkers worden op elk niveau geresponsabiliseerd om de best mogelijke politiezorg aan te bieden. Het leiderschap is gebaseerd op vertrouwen in de competentie van mensen en op het persoonlijk motiveren tot individuele prestaties. Er heerst ook voldoende vertrouwen in de persoonlijke competenties van de medewerkers om bevoegdheid en beslissingen laag in de organisatie te laten. Wie niet competent is, wordt ontslagen. De macht ligt bij individuen die goede resultaten halen en die ze ook intern goed kunnen verkopen.

De politie reageert snel op nieuwe technologische tendensen in de samenleving. Technologieën worden op de markt gehaald en aangewend. Vercommercialiseerde technologie heeft de voorkeur op eigen ontwikkelingen omwille van de kost en de efficiëntie. Terzelfdertijd is er geen uniformiteit en kan een technologische competitie ontstaan tussen korpsen en medewerkers onderling. Technologieën en technieken worden vooral gehanteerd op individuele basis ('bring your own device'), ter oplossing van individuele vragen en minder om het geheel te dienen. De technologie wordt vooral daar ingezet waar die het meeste rendement oplevert. Sociale media worden gehanteerd in competitief verband en minder om informatie te delen of te communiceren.

De informatiedeling tussen politie en maatschappij is sterk individueel gebonden en versnipperd. Informatie is een belangrijke individuele machts- en belangenfactor. Intern

schermen medewerkers de informatie af maar extern delen ze informatie wanneer dat past in een efficiënt en kwalitatief aanbod op maat.

Internationale politiesamenwerking is mogelijk maar heel divers en zonder duidelijke lijn. De internationale dimensie krijgt pas aandacht indien ze ook bij de burger voelbaar is en resulteert in vragen naar politiezorg. Er is geen georganiseerd overleg met buitenlandse politiediensten of internationale instellingen. De wetgeving hinkt achterop en in deze context werkt elke politiemedewerker op basis van opgedane ervaringen en persoonlijke contacten in het buitenland. De kanaalkeuze stelt zich niet. Men probeert wat het beste werkt of men speelt op alle kanalen samen en hoopt dat de beste wint.

Controle wordt verbonden met onderlinge competitie en 'benchmarking': vergelijking tussen politiekorpsen onderling en tussen politiekorpsen en andere spelers, vergelijking tussen entiteiten en mogelijks ook tussen individuele prestaties. Interne 'accountability' is in deze minder relevant want als je niet goed presteert, lig je er vroeg of laat uit. In het geval van klachten, worden schuldigen gezocht.

### **3.3 De sterke punten**

Dit scenario is het prototype van een aanpak op maat of een situationeel optreden en legt daarmee de nadruk op dienstverlening (maar wel vanuit het idee van winstmaximalisatie en dus met zo weinig mogelijk kosten). De kans op probleemoplossing is maximaal omdat het fundamenteel is voor het overleven van de cultuur van ondernemerschap. Samenwerking gebeurt slechts wanneer functioneel voor de individuele doelverwerving. Burgerparticipatie kan enkel op maat van individuen gesneden zijn en in se zullen dit individuen zijn die al contacten hebben met politie en op zoek zijn naar 'win-win' situaties.

Voor wat de geïntegreerde werking betreft, gestructureerd op twee niveaus, kan het marktdenken een positieve 'incentive' betekenen: niet-presterende individuen en korpsen zullen nagenoeg vanzelf uit de markt geprezen worden. Enkel de sterken zullen

overblijven en de onderlinge competitie moet hen steeds tot betere (of beter 'verkoopbare') producten en diensten aansporen. Flexibiliteit en creativiteit zijn hier legio. Dit zal zich ook uiten in het gebruik van technologie en de controle over informatie, beide belangrijke middelen om te overleven.

De gemeenschapsgerichte politiezorg heeft een aantal raakvlakken met dit scenario ook al staat 'gemeenschap' hier tegenover 'individu'. Zij legt immers ook sterk de nadruk op externe oriëntering, probleemoplossing en empowerment. Die zaken zijn in dit scenario aanwezig zij het steeds vanuit een individualistisch oogpunt ingevuld en niet vanuit een gemeenschap of specifieke doelgroepen.

### **3.4 De risico's**

De rol van de politie als handhaver is minimaal. Er zijn immers regels noch afspraken. Het enige wat de politie kan doen, is een reeks van voorwaarden bewaken waarbinnen vragers en aanbieders elkaar kunnen vinden en competitie maximaal kan spelen. Maar in die competitie zal de politie weinig bereid zijn om te strijden voor de rol van handhaver. In die rol kan ze immers enkel individuen tegen zich in het harnas jagen. En eigenlijk geldt dit voor elke speler die zich op de veiligheidsmarkt begeeft.

Het algemeen belang, dat verband houdt met de institutionele rol van politie, is niet meer dan de optelsom van individuele belangen of tenminste van de belangen van burgers die ook in staat zijn om deze kenbaar te maken. Het gevolg is dat de politie, in het licht van het algemeen belang, enkel de 'sterken' bedient en de 'zwakkeren' links laat liggen. Individuele belangen hoeven ook niet noodzakelijk gerechtvaardigde belangen te zijn. De politie begeeft zich hier met andere woorden op zeer glad ijs. Ook intern de organisatie is er geen mededogen voor medewerkers die slechter scoren in de 'rat race' naar prestaties en cijfers.

Voor wat de rol van de politie als beroepsgroep betreft, hebben groepsvorming en collectieve belangen binnen deze sterk individueel georiënteerde organisatie waarin competenties gewaardeerd worden geen bestaansreden tenzij een puur opportunistische. Die houdt in dat individuen coalities kunnen smeden en deals sluiten,

al dan niet in naam van een beroepsgroep en al dan niet via syndicale vertegenwoordiging.

De drie rollen van politie zijn uit balans. De politie verwordt tot een essentiële dienstverlenende en prestatiegerichte organisatie met een permanent risico op een bevoordeling van (sterke) individuen ten nadele van anderen. De marktgedreven politie kent geen democratische principes. Er is geen 'onzichtbare hand' die zorgt voor gelijkberechtiging of de bescherming van minderheden.

Voor wat de geïntegreerde werking betreft, zal de politiezorg op maat een enorme diversiteit kennen in de schoot van de verschillende korpsen. Tegelijkertijd vergroot mogelijks het risico op concurrentie tussen verschillende lokale korpsen of tussen lokale en federale politie.

Het scenario sluit aan bij de gemeenschapsgerichte filosofie voor zover men de gemeenschap beschouwt als de optelsom van een reeks individuen en de dienstverlening op maat beperkt tot de maat van het individu. Een aantal van haar kenmerken of principes zijn immers ook toonaangevend in het scenario maar dienen vooral het eigenbelang.

De bedrijfsvoering kan mogelijk efficiënt zijn wanneer dit op kleine schaal wordt bekeken terwijl strategische allianties op grote schaal tot de mogelijkheden behoren. Hetzelfde geldt voor het informatiebeheer: informatie staat veeleer in het teken van macht om een sterkere marktpositie uit te bouwen dan om een optimaal veiligheidsbeleid te voeren dat het algemeen belang dient.

### **3.5 Opportuniteiten en bedreigingen**

Het scenario sluit nauw aan bij alle 'driving forces'. Dit betekent dat de omgeving dermate evolueert dat zij een geschikte omgeving vormt voor de realisatie van dit scenario.

Een organisatie die inzet op de erkenning van individuele competenties en vertrouwen geeft aan individuen, sluit aan bij de zelfontplooiing en individualisering die we

beschreven hebben onder de noemer van ontvoogding en emancipatie. Ieder kan gaan voor de eigen keuzen, de eigen identiteitsopbouw en het werk ook in dit verband een plaats geven. Op het werk worden individuen niet gehinderd door regels maar bepalen ze zelf hoe ze hun job invullen.

De vermarkting van de politieorganisatie is consistent met de vermarkting in andere domeinen van de samenleving en dus ook met de pluralisering van het veiligheidsaanbod. Onderlinge concurrentie tussen politie en andere veiligheidsdiensten kan leiden tot kwaliteitsverbetering omdat men zo goed mogelijk wil presteren. Anderzijds kan het zijn dat vooral kwantificeerbare resultaten (voor een zo laag mogelijke kostprijs) van belang zijn met vervolgens negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening of de procesmatige aspecten ervan.

Voor de technologisering kan men een gelijkaardige redenering hanteren: de beste technologie wordt gezocht en gebruikt om een competitief voordeel te halen ten opzichte van anderen.

Een verzwakte centrale staat met minder regels past perfect in dit verhaal. Het is een omgeving die de voorwaarden creëert voor vermarkting, technologisering en een markgedreven politie. Toch biedt dit ook opportuniteiten en die hebben te maken met hoe de lokale overheden zich in deze context bewegen en, hiermee verband houdend, hoe ze hun rol ten opzichte van de polities in de steden en/of regio's (her)definiëren. In deze tijdsgeest zal dit waarschijnlijk niet gebeuren op basis van gedetailleerde regels maar door de burgers aan te spreken op zaken die voor hen allen belangrijk zijn om vandaar vervolgens terug greep te krijgen op de politiefunctie. Doen ze dit niet en blijft de sociale en etnische diversiteit in de steden groeien, dan blijft enkel een 'jungle' over van 'haves' en 'havenots' waarbij de politie de 'haves' bedient en de 'havenots' handhaaft.

## *4 De relativerende politie: regelgericht en fatalistisch*

### **4.1 Inleiding**

In dit scenario wordt de taak van politie vooral ingegeven door wetgeving en interne regelgeving. Er wordt echter minder dogmatisch met regels omgegaan in vergelijking met het eerste scenario. De toepassing van de regels gaat niet samen met een sterk groepsgevoel. Vermits de mensen niet met elkaar verbonden zijn via het geloof erin, relativeren ze de kracht van regels maar ook de impact van de eigen taken of opdrachten. Dit leidt doorgaans tot meer pragmatische attitudes, zin voor realisme en relativering en een 'ik trek wel mijn plan'-werkethos. Echter, door de minder dogmatische omgang met regels, worden de regels dikwijls niet geactualiseerd, zijn ze niet transparant en gekoppeld aan teveel procedures. Cynische houdingen zijn eveneens een waarschijnlijk gevolg: men gelooft niet in verandering of in het eigen kunnen om problemen echt op te lossen. Ook bestaat het risico op willekeur en rechtsonzekerheid: handelingen worden immers weinig of niet aan regels afgetoetst. Er wordt nog weinig aandacht besteed aan zich wijzigende omstandigheden en de politie hinkt achterop in de aanpak van nieuwe criminaliteitsvormen.

### **4.2 De politiewerking**

Intern de organisatie zijn er regels maar ze worden niet door iedereen gedeeld of aanvaard. Een dergelijke organisatie kenmerkt zich door een logge, inefficiënte organisatie- en beslissingsstructuur. Ze is veeleer taak- of regelgericht dan gericht op de mens zelf. Ze functioneert 'top-down' en veronderstelt dat de uitvoering plaatsvindt zoals voorzien in de regels. Hier wringt echter het schoentje: omdat die regels niet aanvaard worden, bestaat de kans dat er zich naast de formele beslissingslijnen en structuren informele subculturen en netwerken ontwikkelen. Dit kan positief zijn omdat mensen een relativerende, soms fatalistische, houding aannemen naar de regels toe, pragmatisch handelen en mogelijk gericht zijn op 'getting things done'. Initiatieven of creativiteit kunnen bovendien een soort 'overlevingsstrategie' zijn voor zij die via hun beroep iets willen betekenen in de samenleving. Toch zijn onduidelijke regels en procedures nooit gunstig op zich. In het geval van mobiliteit bijvoorbeeld weten de



medewerkers niet of die plaatsvindt op basis van anciënniteit, graad, competenties of gewoon willekeur. Het gevolg is onzekerheid en achterdocht naar de verantwoordelijken toe. Ook informele initiatieven kunnen negatief uitdraaien wanneer ze bekend raken in de formele structuur. Zeker is dat de kloof tussen beleid en uitvoering en tussen 'top' en 'basis' groot is.

De taken van de politie vloeien voort uit de wet- en regelgeving en wat overheid en hiërarchie hen oplegt. Prioriteiten zullen vooral betrekking hebben op de meer institutionele rol van politie en de vaststelling van inbreuken. De interne taakverdeling is waarschijnlijk gebaseerd op verouderde werkprocessen en -procedures. De politiemensen voeren de taken uit op een min of meer 'gelaten' manier. Een fatalistische houding naar de regels toe en het terugvallen op een informele cultuur of eigen overtuigingen kan leiden tot een zekere willekeur in de (keuze van de) vaststellingen. Pragmatisme en cynisme bestaan naast elkaar. Daarnaast kunnen er ook persoonlijke allianties ontstaan die ervoor zorgen dat de informele taakverdeling en invulling van prioriteiten anders is dan wat formeel werd bepaald.

In een dergelijke omgeving is een echt beleid dat verder gaat dan de operationele processen en de regelgeving die hiermee verband houdt, nagenoeg onbestaande. De organisatie is conservatief en het beleid beperkt zich doorgaans tot wat is. Indien er wel pogingen worden ondernomen tot beleidsverklaringen, zullen deze heel kritisch bekeken worden en op weinig enthousiasme kunnen rekenen. Door het gebrek aan een veralgemeend groepsgevoel is de kans op een loyale doorvertaling of operationalisering minimaal. Het kan evenwel dat er op het terrein een 'feitelijk' beleid ontstaat omdat de mensen vanuit hun 'aanvoelen' eigen prioriteiten gaan stellen, al dan niet gedeeld met hun collega's.

Nieuwe technologieën kunnen slechts in gebruik genomen worden wanneer de regelgeving dit toelaat. Net als in het bureaucratische scenario zal de politie hier vooral achter de feiten aanlopen. Verschillend is wel dat het ontbreken van 'een sterke groep' openingen biedt voor pragmatische initiatieven op individueel niveau. Het gebruik van nieuwe technologieën op kleine schaal (bijvoorbeeld het gebruik van sociale media) is misschien wel mogelijk omdat enerzijds de regels niet duidelijk zijn en anders pragmatische oplossingen worden gezocht in de meer informele cultuur.

Eenzelfde redenering is van toepassing op de informatiehuishouding. De informatiehuishouding wordt gekenmerkt door veel regels maar de samenhang is zoek en de informatie wordt weinig of niet gedeeld met de maatschappij. Intern de organisatie zal de formele verzameling en uitwisseling van informatie gepaard gaan met een veelvoud aan interne procedures. Dit neemt niet weg dat er ook een pragmatische, informele informatiecultuur kan groeien waarbij groepen mensen wel ad hoc informatie gaan delen.

Internationale politiesamenwerking gaat gepaard met regels en is vooral incident-gedreven. Er bestaat weinig of geen geïnstitutionaliseerde samenwerking noch een planmatige internationale aanpak. De politie als organisatie is passief en staat niet echt open voor de grensoverschrijdende aspecten van de veiligheidsproblematiek. Men wil ook geen informatie delen uit vrees de controle over het eigen onderzoek te verliezen. Er is geen gezamenlijke aanpak anders dan de bepaling van zware procedures met het oog op beperkingen en niet op oplossingsgerichte mogelijkheden. Bij elke vraag van een buitenlandse collega/dienst, wordt eerst nauwgezet nagegaan of de vraag überhaupt wel mocht worden gesteld: de wettelijkheid wordt afgewogen tegen de zeer gedetailleerde regelgeving en interne procedures; er wordt nagegaan of het juiste kanaal werd gebruikt, of het binnen de eigen prioriteiten valt, of er capaciteit voorhanden is,... en vooral of het eigen werk eerst allemaal werd uitgevoerd. Opnieuw valt het niet uit te sluiten dat in dit scenario, de politiemensen op het terrein die geconfronteerd worden met aspecten van de internationalisering, zelf initiatieven gaan nemen of zoeken naar pragmatische oplossingen.

De politie controleert en laat zich controleren op conformiteit met wet- en regelgeving maar zonder dat er een gedeeld geloof in de regels is. Controle en verantwoording verworden bijgevolg tot een noodzakelijk kwaad en zijn geen middel om zichzelf in vraag te stellen. Ook de interne 'accountability' functioneert op basis van een ogenschijnlijk consequente toepassing van regels. Het gevolg is dat men zich formeel probeert in te dekken en zich niet noodzakelijk bekommert om de oorzaken van vastgestelde disfuncties. Disfuncties worden bovendien ook sterk gerelativeerd en beschouwd als 'part of the job'.

### **4.3 De sterke punten**

In dit scenario kan de politie wel een handhavende rol hebben maar die moeilijk optimaal vervullen. Immers, de regels voor handhaving zijn niet ondubbelzinnig en transparant. Het gevolg is een sussende, relativerende of kalmerende houding eerder dan het blind afdwingen van regels. Ook naar dienstverlening toe, relativeert de politie haar vermogen om drastische veranderingen teweeg te brengen in de maatschappij. Op individueel niveau kunnen pragmatische houdingen wel toelaten om oplossingen aan te reiken voor specifieke problemen die zich aandienen. De politie riskeert hier veel minder om zich te vergalopperen in grote concepten en theorieën door heel 'down to earth' te zijn in haar taakuitvoering.

Voor wat inspraak betreft, ontbreekt de groepsdimensie. Inspraak zal veeleer gebaseerd zijn op informele relaties binnen de structuren en tussen individuen.

Een relatief positief punt voor de geïntegreerde werking is dat de verwachtingen naar de verschillende politie-entiteiten toe niet te hoog gespannen staan. Juist omdat medewerkers de beperking van regels gaan beseffen, zullen zij eerder geneigd zijn naar concreet werkbare oplossingen te zoeken.

### **4.4 De risico's**

Het belangrijkste risico in dit scenario is dat de macht aan de top volledig wordt uitgehold. De top heeft geen gezag, de regels waarop het gezag berust –en die in principe rechtszekerheid met zich meebrengen– zijn immers uitgehold. Er is ook geen echt groepsbelang of een organisationele 'incentive' voor individuele belangenbehartiging. Dit betekent dat de eventueel aanwezige competitie vooral zal dienen om de feitelijke macht te verwerven maar dit in een systeem waar willekeur steeds op de loer ligt.

Willekeur kan ook een gevolg zijn van de fatalistische houding en is nefast voor zowel de institutionele als dienstverlenende rol van politie. De machteloosheid naar samenleving

en burgers toe leidt tot immobilisme. Het individu dat hiervan zou afwijken en een dienstverlenende rol opnemen, zal voor die rol niet beloond worden.

In het geval van syndicale vertegenwoordiging, is de kans groot dat de vakorganisaties – indien ze bestaan- even archaïsch zijn en functioneren als de organisatie zelf. Vermits er bovendien geen overlegcultuur aanwezig is, zullen vooral staking en sabotage tot de drukkingmiddelen behoren.

Willekeur kan ook voorkomen in de samenwerkingsvormen tussen de entiteiten van de geïntegreerde politie. Een aanpak op maat zal dan alleen gebeuren in het kader van allianties tussen mensen tot regelrechte vriendjespolitiek. In meer algemene zin zal de relativerende houding de politieorganisatie alvast weinig substantiële verandering, innovatie of vooruitgang opleveren.

Dit scenario heeft relatief weinig voeling met de elementen van een gemeenschapsgerichte politiezorg (hoewel de pragmatische houdingen hier wel kunnen bij aansluiten en de mensen hoeden voor een te groot enthousiasme en te weinig realiteitsbesef) noch is het echt begaan met een efficiënte bedrijfsvoering of een informatiegestuurde politiezorg.

#### **4.5 Opportuniteiten en bedreigingen**

Leek het eerste scenario al gedateerd ten opzichte van de driving forces, dan is dit nog meer het geval met dit scenario. De politie is, met een overdaad aan regelgeving en zonder interne cohesie, weinig of niet gewapend om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. In een maatschappij waar bovendien een sterk individualisme heerst, kan de combinatie met verouderde regelgeving de kans op willekeur nog vergroten.

Die onaangepastheid laat zich eens zo hard voelen op het vlak van technologisering, internationalisering en pluralisering van het veiligheidsaanbod. De politie is niet klaar om hierin haar plaats te vinden; eerder zal ze zich ervan afkeren en geïsoleerd geraken.

Toch is het scenario niet eensluidend negatief; relativisme en pragmatisme kunnen belangrijke eigenschappen zijn in een maatschappij gekenmerkt door veel keuzemogelijkheden en onzekerheden. Het kan precies de noodzakelijke rem betekenen op een te sterk individualisme, het geloof in ongebreidelde mogelijkheden en het daaraan gekoppelde 'shopping'- of 'zap'gedrag. Het kan mensen, buiten maar ook binnen de organisatie, aanzetten tot een grotere realiteitszin en hen ervoor behoeden om mee te stappen in elk alternatief dat hen de wereld belooft of om management- of andere 'goeroes' achterna te lopen.

## Bijlage 3 – Lijst van bijkomende personen die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de visie

ALEN, Marc	MARCHAL, Guy
ALENS, Ronald	MATTHIJS, Jan
BEERSMANS, Dirk	MERCKX, Gwen
BIERLAIRE, Christophe	MUYSHONDT, Peter
BOGAERTS, Sylviane	OLBRECHTS, Christiane
BROEKAERT, Tom	PAELINCK Nicolas
COLLIER, Alain	PATTYN, Martine
CORRIAT, Juan	RAES, Ann
CUEPPENS, Gunther	REDIG, Wim
DE BUYSSCHER, Peter	REYNDERS, Diane
DE CLERCQ, Hilde	ROSSEEL, Philippe
DE MESMAEKER, Yvan	SARTORIUS, Laurent
DE PAUW, Kristof	SPAENS, Paul
DELARUE, Dirk	SNOECK, Eric
DESENFANTS, André	STEVENS, Patrick
DETROCH, Carlos	TIREZ, Kurt
DUCHATEAU, Aline	VANDER AUWERA, Yves
FEYAERTS, Marc	VAN DE SOMPEL, Roger
GARIN, Marc	VAN DE VEN, Dany
GOFFIN, Bernard	VANDEPERRE, Danny
HELLINCKX, Marc	VANHYTE, Caroline
LACAELSE, Luc	VANTHIENEN, Bart
LIBOIS, Olivier	VANTHIENEN Jean-Pierre
LUPCIN, Pascal	

## Bibliografie

ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. (2001). *Networks and Netwars: The future of terror, crime and militancy*. Rand Corporation.

BERNARD, B. DRUMAUX, A. & MATTHIJS, J (2011). *La justice pénale en prospective, Six scenarios à l'horizon 2020*. Bruylant.

BORJESON, L., HOJER, M., DREBORG, K-H, EKVALL, T. & G. FINNVEDEN (2006) "Scenario types and techniques: Towards a user's guide", *Futures*, Volume 38, Issue 7, pp. 723-739.

BOUTELLIER, H. (2007). 'Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving', Inaugurale rede bij de aanvaarding van de Frans Denkers' leerstoel.

BRUGGEMAN, W., DEVROE, E. & M. EASTON (eds.) (2010). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming: Terugblikken naar het verleden en vooruitkijken naar de toekomst*. Panopticon Libri 4. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

CASTELLS, M. (2004). *The power of identity: The Information Age: Economy, Society and Culture*, Volume II (The Rise of Network Society #2), Wiley.

CORIJN, E. 'Cultuurbeleid, wijkontwikkeling en burgerschap', pp. 181-192 in P. DE DECKER, B. HUBEAU & S. NIEUWINCKEL (eds.) (1996). *In de ban van stad en wijk*, Berchem, EPO en pp. 162-175 in E. CORIJN (2012). *Kan de stad de wereld redden?* Liber Amicorum, VUBPress.

DE PRINS, P. (2010). 'HRM White Paper. Corporate Sociale Responsibility and Sustainability- The New Challenges for HRM'. HRM.info.

DOUGLAS, M. (1970). *Natural Symbols. Explorations in Cosmology*. Barrie & Rockliff, Cresset Press.

FLAMEND, J. (2011). *Werken met het Nieuwe Werken. Het verhaal van Getronics*. Van Halewyck.

HAAGSMA, J.H, SMITS, I., WAARSING, H. & C.J. WIEBRENS (2012). 'Blauw hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen'. Rapport in opdracht van het programma 'Politie en Wetenschap'. Apeldoorn, Politie en Wetenschap, Utrecht, Andersson Elffers Felix.

HOME OFFICE UK (2010). 'Policing in the 21<sup>st</sup> Century: Reconnecting police and the people'. Report presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty.

INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING (2013). 'Policing for a better Britain.' <http://independentpolicecommission.org.uk/commission-report-launched---monday-25th-november-2013>

LYOTARD, J-F (1979). *La condition post-moderne: rapport sur le savoir*. Paris, Minuit.

MERCER, D. (1995). 'Simpler scenarios. Scenario forecasting as a technique for long-range planning must be kept simple to be effective.' *Management Decision*, Volume 33, Issue 4, pp. 32-40.

MONJARDET, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris, La Découverte.

NATIONALE POLITIE van NEDERLAND (2012). *De toekomst begint vandaag! 16 richtingaanwijzers voor de strategische personeelsprognose van de Nationale Politie*. Directie HRM Nationale Politie.

OSSE, A. (2002). *Wat doet de politie nu eigenlijk en wat moet ze doen? Werken met toekomstscenario's*. <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief>.

PATTEN, C. et al. (1999). 'A new beginning: Policing in Northern Ireland'. The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland.



PICHAULT, F. & NIZET, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines*. Paris, Editions du Seuil.

RIKETTA, M. (2008). 'The causal relation between job attitudes and performance: A meta-analysis of panel studies'. *Journal of Applied Psychology*, 93 (2), 472-481.

SANDEL, S.J. (2012) *Niet alles is te koop. De morele grenzen van marktwerking*. Ten have.

SCEARCE, D. & FULTON, K. (2004). What if? The art of scenario thinking for nonprofits. Global Business Network. <http://www.gbn.com/articles/pdfs>.

TREVERTON, G.F., WOLLMAN, M., WILKE, E. & D. LAI (2011). 'Moving toward the Future of Policing', Rand Corporation.

VAN MASSENHOVE, F. & AUWERS, T. (2012). *De collega's werken thuis. Kies zelf waar, wanneer en hoe je werkt*. Tielt, Lannoo.

VAN STOKKOM, B., TERPSTRA, J. & L.G. MOOR (eds.) (2010). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen, Maklu.

VENDRAMIN, P. (2010) (ed.). *Generations at work and social cohesion in Europe*. Brussel, Peter Lang Editions. Series in Work and Society, Vol. 68.